

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

## HIIRI VAI HARMAA EMINENSSI?

European Council on Refugees and Exiles strategisena toimijana Dublin-asetuksen yhteydessä

Lotta Palonen 77805  
lotta.palonen@uta.fi  
Pro gradu -tutkielma  
Ohjaaja Hanna Ojanen

# Sisällysluettelo

1. JOHDANTO.....	1
1.1. Dublin-asetuksen tausta Schengenistä Amsterdamiin.....	2
1.2. Dublin-asetus laajempien diskurssien ja prosessien kiteyttäjänä.....	3
1.3. European Council on Refugees and Exiles strategisena toimijana Euroopan pakolaispolitiikassa.....	4
2. MUUTTUVA KANSAINVÄLINEN POLITIIKKA KECKIN JA SIKKINKIN MUKAAN.....	7
2.1. Normit muutoksen kiteyttäjänä.....	8
2.2. Kolme normeihin sosiaalistumisen prosessia (Risse ja Sikkink).....	10
3. RAJAT LÄPÄISEVÄT POLIITTISET TOIMINTAVERKOSTOT (TRANSNATIONAL ADVOCACY NETWORKS, TAN) .....	12
3.1. EU rajat läpäisevien verkostojen toimintaympäristönä.....	14
3.2. Rajat läpäisevien poliittisten toimintaverkostojen ja valtioiden suhde.....	16
3.3. Mikä vaikuttaa verkostojen vaikutusmahdollisuuksiin.....	18
3.4. Rajat läpäisevien verkostojen toimintatavat.....	20
3.5. Verkostojen poliittisten strategioiden nelijako (Keck ja Sikkink).....	22
3.5.1. Informaatiopolitiikka.....	23
3.5.2. Symbolipolitiikka.....	24
3.5.3. Välillisen vaikuttamisen politiikka.....	25
3.5.4. Tilillevetopolitiikka.....	26
4. INSTITUUTIOIDEN MUUTOS, KONTINGENSSI JA PATH DEPENDENCE: ANALYYTTISET NARRATIIVIT TUTKIMUKSEN METODINA.....	27
4.1. Analyyttisten narratiivien juuret.....	29
4.1.1. Historiallinen institutionalismi analyyttisten narratiivien edeltäjänä.....	29
4.1.2. Rationaalinen valinta ja peliteoriat: Malli analyttisessä narratiivissa.....	32
4.1.3. Instituutioiden muutos: kvasi-parametrit, nykäyksittäinen muutos ja rajattu sattumanvaraisuus.....	33
4.2.4. Vertaileva tutkimus ja rationaalinen valinta: iteratiivisuus ja hypoteesit analyttisissä narratiiveissa.....	35
4.2. Analyttiset narratiivit tutkimuksen metodina.....	37
4.2.1. Teoria.....	38
4.2.2. Narratiivisuus.....	39
4.2.3. Kontingenssi.....	40
4.2.4. Malli.....	41
4.2.5. Tapahtumajärjestys (path dependence).....	41
4.2.6. Hypoteesit.....	42
4.2.7. Analyttisen narratiivin testaaminen.....	43
4.2.8. Analyttisen narratiivin yleistettävyyys.....	44
5. ANALYYSI: ECRE STRATEGISENA TOIMIJANA DUBLIN-KYSYMYKSESSÄ.....	46
5.1. Toimijoiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet.....	46
5.1.1. Neuvoston aineisto.....	47
5.1.2. Komission aineisto .....	55
5.1.3. Euroopan parlamentin aineisto .....	64
5.1.4. Toimijoiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet ja ECREn mahdollisuudet vaikuttaa.....	68
5.1.5. ECREn aineisto .....	69
5.2. ECRE strategisena toimijana.....	80
5.2.1. Informaatiopolitiikka.....	85
5.2.2. Välillisen vaikuttamisen politiikka .....	89
5.2.3. Tilillevetopolitiikka.....	95
5.3. Muutokset Dublin II -asetuksesta Dublin III -asetukseen.....	97
6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	107
7. LÄHTEET.....	112

7.1. Primääriaineisto.....	112
7.2. Sekundääriaineisto.....	122
LIITTEET.....	126

## Tiivistelmä

Mitä merkitystä pienillä, ei-valtiollisilla toimijoilla on kansainvälisessä politiikassa? Tai tarkemmin, mitä merkitystä rajat läpäisevällä poliittisella toimintaverkostolla, European Council on Refugees and Exilesillä (ECRE) on Euroopan unionin turvapaikkapolitiikassa? Tätä kysymystä on tässä opin- näytetyössä lähdetty arvioimaan analyttisten narratiivien avulla, käyttäen teoriana Margaret Keckin ja Kathryn Sikkinkin teoriaa rajat läpäisevistä poliittisista toimintaverkostoista (Trans- national Advocacy Networks, TAN). Tarkempi tutkimuskohde on ECREn työ uuden Dublin-asetuk- sen valmisteluvaiheessa.

Rajat läpäisevät poliittiset toimintaverkostot käyttävät Keckin ja Sikkinkin teorian mukaan hyväk- seen eri strategioita, jotka on jaoteltu neljään ryhmään: informaatiopolitiikka, symbolipolitiikka, välillisen vaikuttamisen politiikka ja tilillevetopolitiikka. Näistä neljästä ryhmästä tutkimusaineis- tosta löytyi merkkejä informaatiopolitiikasta, välillisen vaikuttamisen politiikasta ja symbolipoliti- ikasta. Informaatiopolitiikka ja erityisesti leimaamisen (shaming) käyttö painostuskeinona olivat strategioista vallitsevimmat.

ECREn menestys vaikutustyössä oli yllättävän suurta ottaen huomioon sen, että analysoitaessa ECREn toimintaympäristöä toimija-avaruuden avulla vaikutusmahdollisuudet vaikuttivat heikoilta. Keckin ja Sikkinkin teoria pitää rajat läpäiseviä poliittisia toimintaverkostoja kyvykkäinä ja taitavi- na strategisina toimijoina, mutta tämän tutkimuksen kuluessa teoria osoittautui riittämättömäksi: analyysin päätyttyäkin tutkijalle jäi avoimia kysymyksiä siitä, miksi ECRE kykeni vaikuttamaan uuteen Dublin-asetukseen niin paljon. Tämän vuoksi johtopäätöksissä onkin esitetty joitakin tutkimussuuntia, joiden kautta Keckin ja Sikkinkin teoriaa voitaisiin täydentää.

# 1. JOHDANTO

Kansainvälisen politiikan kerrotaan tieteenalan yleisessä diskurssissa muuttuneen merkittävästi: toimijoiden määrä on kasvanut räjähdysmäisesti ja kansallisvaltioiden rajojen merkitys on muuttunut oleellisesti. Realismin ei katsota enää pystyvän selittämään jatkuvasti muuttuvaa politiikkaa saati pienten ei-valtiollisten toimijoiden merkittävyyttä. Mutta mikä merkitystä näillä toimijoilla tarkalleen ottaen on? Maailma näyttää ohjautuvan edelleen hyvin pitkälti valtioiden toiminnan perusteella (katsokaapa vain yksikin uutislähetys!), joten mitä vaikutusta näillä hiirillä voi olla jättiläisten joukossa? Tämä tutkimus lähti mielenkiinnosta pieniä toimijoita kohtaan - ja samalla hyvin vahvasti mielenkiinnosta työllistyä valmistumisen jälkeen. Euroopan unioni on kaikessa kolossaalisuudessaan kiinnostanut minua ainutlaatuisena poliittisena kokonaisuutena jo pitkään. Pakolaiset Euroopan Toisena taas ovat vielä vanhempi ja vahvempi oma alueeni. Näitä teemoja yhdistellen lähdin ensin tutustumaan Euroopan turvapaikkapolitiiseen kenttään ja etsimään sieltä toimijoita, jotka seisosivat politiikan solmukohdissa, useiden eri intressien välissä. Esiin nousi ECRE, European Council for Refugees and Exiles, monen kymmenen eurooppalaisen pakolaisjärjestön katto-organisaatio. Aikani rohkeutta kerättyäni soitin ECREen ja kysyin suoraan, minkä ajankohtaisista kysymyksistä he katsovat suurimmaksi menestykseksen. Vastaus tuli empimättä: Dublin-asetus. Puhelinsoitto tapahtui keväällä 2011 ja tutkimusprosessi venyi ihmiselämän monien käännteiden takia kolmi-vuotiseksi, mutta loppujen lopuksi tämä oli vain hyvä asia: tutkimukseen muodostui kaunis kaari, joka päättyi uuden Dublin-asetuksen julkaisuun 29.6.2013. Asetus astui voimaan 19.7.2013 ja sen tarkoitus on määritellä, mikä EU:n jäsenvaltio on vastuussa kunkin sen alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen tutkimisesta.

Tutkimuskohteen tarkennuttua oli, kuten tavallista, vuorossa tutustuminen aiempaan aiheesta kirjoitettuun tutkimuskirjallisuuteen. Tästä joukosta hallitsevana nousi esiin Margaret Keckin ja Kathryn Sikkinkin teoria rajat läpäisevistä poliittisista toimintaverkostoista (Transnational Advocacy Networks, TAN). Mikäpä siinä, ajattelin, miksi mennä merta edemmäs kalaan. Lopulta teoria kuitenkin osoittautui selitysvoimaltaan puutteelliseksi: sen pohjalta ei ollut mahdollista rakentaa aukotonta, rikasta kuvaa kausaalisuhteista, kuten olisi metodini eli analyyttisten narratiivien mukaan ihanteellista. Teoria sopi alkuasetelmaan, muttei riittänyt selittämään lopputuloksia. Tähän kuitenkin palaan johtopäätöksissä; sitä ennen tarkemmin alkuasetelmasta, eli Dublin-asetuksesta ja ECREstä.

## 1.1. Dublin-asetuksen tausta Schengenistä Amsterdamiin

Euroopan unionin yhteisen turvapaikkapolitiikan historia alkaa toisen maailmansodan jälkeisestä Euroopasta, jossa viisi valtiota, Belgia, Alankomaat, Luxemburg, Saksa ja Ranska, tekevät Schengenin puitteissa tiiviimpää yhteistyötä kuin muut EU:n jäsenvaltiot. Pakolaiskysymys oli politisoitunut erityisesti Saksassa ja niin tämä Schengen-ryhmä alkoi aiemmalle yhteistyölle pohjautuen varsin itsenäisen ja salailevan työn yhteisen oikeus- ja sisäpolitiikan kehittämiseksi. Samaan aikaan kansainväliset järjestöt (UNHCR ja Euroopan neuvosto) epäonnistuivat vastaamaan julkiseen tyytymättömyyteen pakolaispolitiikasta ja hallitsevaksi tavaksi kehystää oikeus- ja sisäasiat tuli tarve kompensoida pakolaisten ja vapaan liikkuvuuden luomaa uhkaa. Kehityksen huipensi Neuvostoliiton hajoaminen, joka oli muodostanut toisen maailmansodan jälkeisen pakolaisregiimin normatiivisen selkärangan. (Lavenex 2001: 857-858.) Eurooppalaisilta valtioilta katosi merkittävä kannustin luoda itsestään kuvaa turvasatamana, johon Euroopan Toisen, kommunistien, vainoamat ihmispoloiset saattoivat paeta. Tässä muuttuneessa ympäristössä diskursiivinen kehys pakolais-  
tulvista uhkana Euroopalle saattoi vain vahvistua.

Seuraava politiikkaa merkittävästi muokkaava kriisi koettiin Kosovon sodan yhteydessä: eurooppalaista vastausta pakolaiskriisiin pidettiin yleisesti riittämättömänä ja Eurooppa-neuvosto tuli nolatuksi. Eurooppaa kritisoitiin käyttäen termiä 'fortress Europe' ja luotiin kuvaa läpäisemättömästä linnakeesta, jonne apua kipeästi tarvitsevat turvapaikanhakijat turhaan yrittävät<sup>1</sup>. Tästä sisuuntuneena Eurooppa-neuvosto antoi Tampereella 1999 päätöslauselmat, jotka painottivat tarvetta muodostaa yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä osana vapauden turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden aluetta, perustuen vahvasti jaetulle sitoumukselle ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. (Lavenex 2001: 856.) Neljätoista kuukautta myöhemmin Nizzassa neuvosto kuitenkin äänesti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän välttämätöntä edellytystä, määräenemmistöpäätöksen (Qualified Majority Voting, QMV) käyttöönottoa vastaan. Nizzan sopimus paljastaakin yhteisen oikeus- ja sisäpolitiikan kehittämisen rajoitukset. Se korostaa sitä perustavanlaatuisia paradoksia, joka hidastaa pakolaispolitiikan siirtämistä yhteiseurooppalaiselle tasolle: toisaalta valtiot pyrkivät yhteistyöhön rajat ylittävän ja yksittäisten valtioiden hallinnan ulkopuolella olevan ilmiön edessä, toisaalta pitävät tiukasti kiinni suvereenista oikeudestaan hallita maahantuloa. Seuraava käänne saagassa on kuitenkin Amsterdamin sopimus, jolla yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (Common European Asylum System, CEAS) perustamisesta tuli Euroopan unionin prioriteetti,

---

<sup>1</sup> Käsite 'fortress Europe' on sittemmin muodostunut vakiintuneeksi käsitteeksi eurooppalaista pakolaispolitiikkaa kritisoivassa diskursissa.

mikä Sandra Lavenexin arvion mukaan muodostaa huomattavan poikkeuksen verrattuna perinteiseen hallitustenväliseen yhteistyöhön turvapaikka-asioissa. (Lavenex 2001: 851-852.)

## 1.2. Dublin-asetus laajempien diskurssien ja prosessien kiteyttäjänä

Pakolaispolitiikan eurooppalaistuminen saattaa vaikuttaa siihen, miten toimijat havaitsevat ja tulkitsevat pakolaisiin liittyviä yhteiskunnallisia ongelmia. Ajankohtaisessa poliittisessa tilanteessa toimijat ovat eri mieltä sekä siitä, mitkä ovat huomioon otettavia relevantteja faktoja että siitä, mihin toimintaan näiden faktojen pitäisi johtaa. Kuka on suojeluun oikeutettu pakolainen, kenen häntä pitäisi suojella ja mitä suojelun pitäisi pitää sisällään - nämä ovat kysymyksiä, jotka Dublin-asetus ja siitä käytävä keskustelu osaltaan tekee näkyväksi. (Lavenex 2001: 855.) Uusin Dublin-asetus heinäkuulta 2013 on osa lainsäädännöllistä pakettia, jolla ns. toissijaiseen suojeluun oikeutetuille henkilöille taataan samanarvoinen kohtelu virallisen pakolaisstatuksen saaneiden henkilöiden kanssa. Kilpailussa hallitsevasta tavasta kehystää pakolaiskysymys on tällä hetkellä voitolla kansalaisjärjestöjen ajama, ihmisoikeuksiin perustuva kehys. Onkin väitetty, että Dublin-asetus sijoittuu murrokseen, jossa sisäisen turvallisuuteen ja vapaaseen liikkuvuuteen perustuva näkemys pakolaisista on väistymässä tai vähentään täydentymässä ihmisoikeusnäkökulmalla. (Vrt. Lavenex 2001: 860.)

Toisaalta Dublin-asetus kertoo Euroopasta kansalaisjärjestöjen toimintaympäristönä. Avoimessa ja jatkuvasti kehittyvässä, poliittisissa prosesseissa konstituoituvassa Euroopan unionissa on ollut tilaa monille erilaisille käsityksille Euroopan unionista. Tämän lisäksi avoimuus on antanut tilaa kansalaisjärjestöjen toiminnalle. (Vrt. Kohler-Koch 2009: 47). Aiemmassa tutkimuksessa kansalaisjärjestöjen ja muiden intressiryhmien vaikutuksesta EU-politiikkaan on eroteltu neljä tekijää, jotka ennustavat menestystä vaikutuspyrkimyksissä: intressiryhmien resurssit, poliittiset instituutiot, asiakysymysten ominaisuudet ja intressiryhmien strategiat (Dür 2008: 1213). Näistä tekijöistä tässä tutkimuksessa paneudutaan strategioihin. Tutkimuskohteena on Euroopan pakolaisjärjestöjen kattojärjestön, European Council for Refugees and Exilesin (ECRE), toiminta ja aineistona ECREn tuottamia, julkisesti saatavilla olevia tai olleita dokumentteja<sup>2</sup>. Vastapainoksi ECREn dokumenteille on kerätty aineistoa Euroopan parlamentilta, komissiolta ja neuvostolta: EU-aineisto koostuu kaikista niistä parlamentin, komission ja neuvoston julkisista dokumenteista, jolla Dublin-asetus mainitaan, vaikkakin näistä dokumenteista on luettu vain relevantit kohdat. EU-aineistolle tyypillisesti

<sup>2</sup> Julkisesta verkosta tämän pro gradun kirjoittamisajankohtaan mennessä poistuneet dokumentit ovat löydettävissä liitteistä.

tutkimuksen kannalta oleellinen materiaali lähes hukkuu massiiviseen määrään muuta tekstiä ja tutkijan tehtävän raskaimmaksi osaksi muodostui kaiken irrelevantin tekstin läpi kahlaaminen, jotta pienet tiedot hippuset saatiin kerättyä talteen. Tutkijan oman ymmärryksen ja asiantuntijuuden (ja kärsivällisyyden) kasvattamisen kannalta tämä ei toki ole huono asia, mutta jälkikäteen arvioituna pro graduun laajuudeltaan sopivampi aineisto olisi voinut olla esimerkiksi ECREn keskeisimmät suositukset kiteyttävät dokumentit (The Way Forward 2005, Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe 2006, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered 2008 ja Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation 2009), parlamentin raportti ja päätöslauselma Dublin-järjestelmän toteutumisesta vuodelta 2008, komission esitys uudeksi Dublin-asetukseksi vuodelta 2008 sekä lopullinen Dublin-asetus vuodelta 2013. Toisaalta yksityiskohtaisempi prosessin kuvaus oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvoston päätelmien ja komission muun aineiston perusteella ovat antaneet paremman kuvan Dublin-asetuksen neuvotteluista hitaasti etenevänä, läpeensä politiikan sävyttämänä prosessina ja ECREn lehdistötiedotteet täydentävät merkittävästi sen roolia strategisena toimijana.

### **1.3. European Council on Refugees and Exiles strategisena toimijana Euroopan pakolaispolitiikassa**

ECREn käyttämien strategioiden jaotteluun on käytetty Margaret Keckin ja Kathryn Sikkinkin nelijakoa informaatiopolitiikkaan, välillisen vaikuttamisen politiikkaan, symbolipolitiikkaan ja tilillevetopolitiikkaan, joka on aiemmasa tutkimuksessa laajimmin käytetty tapa analysoida kansalaisjärjestöjen toimintaa Euroopan unionissa. Oletuksena on, että kansalaisjärjestöt ovat suhteellisen kyvykkäitä, rajoitetun rationaalisia<sup>3</sup> toimijoita, jotka kykenevät punnitsemaan toimintavaihtoehtojaan ja tekemään perusteltuja valintoja eri strategioiden välillä. Keckin ja Sikkinkin teksteistä nousee kuva kansalaisjärjestöistä varsin taitavina strategeina, jotka käyttävät hyväkseen tilanteesta riippuen muun muassa rajat läpäiseviä verkostojaan, arvopohjaista argumentointia ja poliittisten kysymysten kehystämisestä moraaliseksi valinnoiksi. Tätä oletusta ja kuvaa testataan tässä tutkimuksessa, 20-25 vuotta Keckin ja Sikkinkin päätyön julkaisun jälkeen. Ovatko kansalaisjärjestöt (tai Keckin ja Sikkinkin sanoin rajat läpäisevät poliittiset toimintaverkostot) lunastaneet niihin kohdistuvat odotukset, ovatko ne saavuttaneet vahvan jalansijan Euroopan unionissa? Ovatko ne yhtä kyvykkäitä toimijoita kuin mitä Keckin ja Sikkinkin luoman tutkimusperinteen varhaisissa teksteissä olete-

<sup>3</sup> Rajoitettu rationaalisuus viittaa tässä siihen, että inhimillisistä yksilöistä koostuvana toimijana ECREn ei oleteta toimivan joka tilanteessa arvovapaasti tai täydellisen informaation pohjalta, ts. täydellisen tai kylmän rationaalisesti.

taan? Yhden pro gradu -työn puitteissa tyhjentävää vastausta kaikista kansalaisjärjestöistä kaikkialla ei toki ole mahdollista antaa, mutta annetuissa rajoissa ECRE muodostaa varsin pätevän avauksen aiheeseen. ECREn organisaatorakenne vastaa lähes täydellisesti Keckin ja Sikkinkin kuvailemaa rajat läpäisevää toimintaverkostoa minkä lisäksi se on toiminta-alaltaan riittävän kapea tämän työn puitteissa tarkasteltavaksi. ECRE edustaa tarpeeksi monta eurooppalaista järjestöä<sup>4</sup> ollakseen sekä relevantti että kiinnostava tutkimuskohde: jos ECRE osoittautuu merkityksettömäksi toimijaksi, ovat sitä mitä todennäköisimmin myös pienemmät järjestöt. Toinen suuri järjestötoimija eurooppalaisessa pakolaispolitiikassa olisi UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), mutta valtiorahoitteisena ja tiukemmin perinteiseen valtioidenväliseen diplomatiaan kiinnittyneenä toimijana se on vaikeammin lopputyötään tekevän tutkijan arvioitavissa: sen lausunnot ovat hiotumpia ja varovaisempia, toiminta pitkälle institutionalisoitunutta ja vähemmän läpinäkyvää. UNHCR:n preferenssien ja toiminnan eristämiseen valtioiden preferensseistä ja toimijoista tarvittaisiin kirjallisen aineiston lisäksi syvällisiä ja kattavia haastatteluja, joita ei tämän tutkimuksen puitteissa ollut mahdollista tehdä. Toisaalta se ei myöskään vastaa Keckin ja Sikkinkin teorian kuvausta rajat läpäisevästä verkostosta - eikä omaa mielenkiinnon kohdettani, pieniä ei-valtiollisia toimijoita.

Tutkimuksen aluksi hahmottelen ensin ECREn toimintaympäristössä vallitsevaa vuorovaikutussuhteiden verkostoa etsimällä ristiviittauksia muihin toimijoihin kunkin toimijan tuottamasta aineistosta. Mitkä toimijat nähdään niin relevanteiksi, että niihin viitataan toimijan omassa aineistossa? Minkä roolin muut toimijat saavat kunkin toimijan teksteissä? Miten kukin toimija itse näyttäytyy omassa tekstissään ja onko tämä kuva samanlainen kuin muista teksteistä nouseva kuva? Tavoitteena on jäljittää niitä vallan kiteytymiä ja kanavia, joita pitkin ECRE voisi vaikuttaa Euroopan unionin pakolaispolitiikkaan. Kenellä on merkitystä ja kuka on saavutettavissa? Tämän jälkeen siirryn analysoimaan ECREn tuottamaa aineistoa ja erittelemään sitä Keckin ja Sikkinkin teorian pohjalta. Mitä tilaisuuksia ECRE lopulta käyttää hyväkseen? Osaako se lukea toimintaympäristöään? Miten se pyrkii vaikuttamaan ja kehen? Lopulta mahdollisen menestyksen arvioimiseksi vertaan ECREn tuottamia suosituksia ensin komission ehdotukseen uudeksi Dublin-asetukseksi vuodelta 2009 ja toisaalta neuvoston ja parlamentin hyväksymään lopulliseen Dublin III -asetukseen vuodelta 2013. Onko ECRE lopulta onnistunut käyttämään tilaisuuksia hyväkseen? Onko ECREllä vaikutusta eurooppalaiseen pakolaispolitiikkaan? Tulen siis tutkimuksessani jäljittämään ECREn preferenssejä ja seuraamaan sen poliittista toimintaa ja arvoimaan sitä, miten ECREn preferenssit heijastuvat lopulliseen Dublin III -asetukseen. Vaikutuksen eristäminen yhteiskunnallisissa prosesseissa on aina vaikeaa (vrt. Dür 2008: 1223), joten saadakseni parhaat mahdolliset lähtö-

---

4 Tutkitussa aineistossa vaihdellen n. 50-80 eri järjestöä.



kohdat menestyksen arviointiin soitin keväällä 2011 ECREen ja kuulin silloiselta vanhemmalta oikeudelliselta virkamieheltä, Maria Hennessyltä, että Dublin-asetus oli heidän senhetkisistä projekteistaan menestyksekkäin ja toisaalta merkittävän panostuksen kohde. Tätä ilmoitusta pidän rehellisenä, sillä läpinäkyvyyteen pyrkivänä, avoimena, valtioista erillään pysyttelevänä ja toisaalta omaa tietään raivaavana pienenä toimijana ECREllä ei ole syytä salailla menestystään tai piilotella vaikutustaan, mikäli sellaista on olemassa. Näin analysoitavana on merkittävimmän mahdollisen ei-valtiollisen toimijan merkittävin mahdollinen toiminnan haara.

Tässä tutkimusraportissa avaan ensin teoreettisen viitekehýkseni, näkemyksen kansainvälisestä politiikasta jatkuvasti muuttuvana, toimijoiden ja rakenteen välillä keskinäisesti konstituoituvana prosessina, jossa normit kiteyttävät hetkittäin diskurssin merkityksenannon. Tätä abstraktimman tason teoriaa seuraa teoria rajat läpäisevistä poliittisista toimintaverkostoista (Transnational Advocacy Networks, TAN) strategisina toimijoina, jotka pyrkivät vaikuttamaan normien saamiin muotoihin ja sisältöön. Teorian jälkeen esittelen analyyttisen narratiivit teoreettisine juurineen ja tavan käyttää analyyttisiä narratiiveja konkreettisena tutkimusta ohjaavana menetelmänä, minkä jälkeen referoin itse tutkimuksen kolmessa osassa. Lopuksi, analyysin tuottamien johtopäätösten yhteydessä, pohdin vielä Keckin ja Sikkinkin teorian riittävyyttä ja kehittämismahdollisuuksia. Kaikki tekstissä esiintyvät suomennokset ovat omiani.

## 2. MUUTTUVA KANSAINVÄLINEN POLITIIKKA KECKIN JA SIKKINKIN MUKAAN

Uudessa kansainvälisessä politiikassa rajat läpäisevät toimijat, informaatioteknologian kehittyminen ja jopa kansainvälisen liikenteen lisääntyminen hämärtävät kansainvälisen ja valtionsisäisen politiikan rajaa. Vanhan realistisen kahden tason pelin sijaan elämme maailmassa, jossa yhteiskuntien välillä on lukuisia kommunikaatiokanavia. (Vrt. Keck ja Sikkink 1998: 14–16, 29, 207.) Poliitiikka ei enää olekaan mekaanista ja automaattista vaan muuttuvaa ja edelleen läpeensä vallan sävyttämää. Muutos on kansainvälisessä politiikassa vakio ja muuttuvien tekijöiden ymmärtäminen on oleellista kokonaiskuvan kannalta. (Vrt. Keck ja Sikkink 1998: 32, 202.) Rakenteet muuttuvat, toimijat pyrkivät aktiivisesti muuttamaan rakenteita, toimijat itse muuttuvat. Hitaasti vyöryvässä ja joka suuntaan liikkuvassa muutoksessa tutkijan on kiinnitettävä itsensä johonkin, keskityttävä johonkin yhteen muutoksen osaan, ja tässä tutkimuksessa pyritään tekemään näkyväksi hidas ja nykäyksittäinen rakenteiden muutos Euroopan unionin turvapaikkapolitiikassa.

Eräs esimerkki hitaasti muuttuvista rakenteista on tapa, jolla ihmisoikeusnormien leviäminen yleisesti hyväksytyiksi toimintaa rajoittaviksi säännöiksi on muuttanut valtioiden käytöstä. Onkin väitetty, että olemme saapumassa uuteen keskiaikaan, jossa valtioiden itsevaltius ei enää ole itsestäänselvyys. Yksittäisten ihmisten toimintaa ohjaavat monet eri auktoriteetit monessa eri kerroksessa ja he tuntevat lojaaliutta monta eri tahoa kohtaan. On kasvamassa uusi, maailmanlaajuinen yhteisö, jonka ohjaavina periaatteina ovat universalismi, yksilöllisyys, rationaalinen ja vapaaehtoisuuteen perustuva auktoriteetti (rational voluntaristic authority), toiminnan ohjautuvuus inhimillisten tarpeiden pohjalta ja maailmankansalaisuus. (Keckin ja Sikkinkin 1998: 209–210.) Yksi esimerkki ei-valtiollisesta (moraalisesta) auktoriteetista on tutkimuskohteeni, European Council for Refugees and Exiles (ECRE), joka on kymmenien eurooppalaisten pakolaisjärjestöjen katto-organisaatio. Oman tutkimukseni kannalta relevantein valtioiden yläpuolinen taho taas on Euroopan unioni.

Erilaiset ja eri tasoilla toimivat toimijat toimivat muuttuvassa ympäristössä, jossa tietyt käännekohdat erottuvat hitaasta normimuutoksen prosessista ratkaisevina hetkinä. Poliittinen muutos etenee nykäyksittäin, kerättyään kriittisen massan, ylittäen vanhojen rakenteiden muodostamia rajoja ja esteitä. (Keck ja Sikkink 1998: 209–210, ks. poliittisen muutoksen hitaudesta myös Princen 1995: 251–252.) Seurauksena poliittisen muutoksen taipumuksesta edetä nykäyksittäin on se, että poliitti-

sella toimijuudella on enemmän merkitystä prosessin alkuvaiheessa kuin sen loppuvaiheessa (Keck ja Sikkink 1998: 210). Euroopan unionin kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että komission konsultaatio-prosessit ja varhainen agendan muodostamisen vaihe ovat otollisimpia vaiheita vaikuttaa politiikkaan (Bunea 2013: 552, 556–557). Poliittisen muutoksen nykäyksittäinen etenemisen on esitetty johtuvan siitä, että muutosprosessin alkuvaiheessa vallitsevasta merkityksestä ja vallitsevasta käsitte-määrittelystä voi olla kilpailemassa useita eri vaihtoehtoja ja näiden vaihtoehtojen välinen domi-nanssi ratkeaa poliittisen toiminnan tuloksena. Diskurssi tarjoaa kielen, jonka avulla eri toimijat neuvottelevat näistä kilpailevista merkityksistä ja käsitteistä. Merkityksenantodiskurssi on muutos-prosessin alussa avoimempaa ja polveilevampaa ja normi tai ilmiön kehystys on mahdollista saada useampia erilaisia muotoja. (Keck ja Sikkink 1998: 210.)

Kieli onkin verkostojen politiikan teon väline. Kommunikaatio on keino rapauttaa valtionsisäisiä tai kansainvälisiä rakenteita, jotka rajoittavat yksilöiden tai verkostojen oikeuksia ja toiminta-mahdollisuuksia. (Chilton 1995: 205, 212.) Kielen avulla rajat läpäisevät poliittiset toiminta-verkostot (transnational advocacy networks, TAN) muuttavat toimintaympäristön rakenteellisten piirteiden jaettua merkitystä niin, että aktivistit ja suuri yleisö alkavat pitää mahdollisena vaikuttaa havaittuun ongelmaan (Keck ja Sikkink 1998: 32; tässä työssä rakenteellisiksi piirteiksi käsitetään kansainvälisen oikeuden pakolais- ja turvapaikkannormit, joiden saamasta merkityksestä käydään jatkuvaa neuvottelua). Kansainvälisen politiikan keskeisten käsitteiden merkitykset muuttuvat siis neuvottelujen kautta, diskursseissa. Diskurssi taas tapahtuu aina rakenteessa, rakenne rajaa joitakin vaihtoehtoja pois ja tekee joistakin vaihtoehtoista todennäköisempiä. Toisaalta institutionalisoitu-neet hallintorakenteet välittävät rajat läpäisevien toimijoiden vaikutusta valtioiden politiikkaan (Risse 1995: 281). Kuten rajat läpäisevien toimijoiden ja EU-instituutioiden välinen suhde, myös valtioiden ja rajat läpäisevien toimijoiden suhde perustuu jatkuville neuvotteluille merkityksistä ja niiden kautta politiikan suunnasta. Näissä neuvotteluissa valtiot asettavat rajat läpäisevien toimijoi-den toiminnalle rajat, mutta eivät kykene määräämään lopputulosta. Tällaisessa neuvottelevassa politiikkakäsityksessä on siis selkeästi hylätty varhaisemman rajat läpäiseviä toimijoita käsittelevän kansainvälisen politiikan kirjallisuuden tapa asettaa valtiot ja muut toimijat vastakkain. (Krasner 1995: 268, 270, ks. myös Risse 1995: 294–295.)

## **2.1. Normit muutoksen kiteyttäjinä**

Ideat ja kommunikatiiviset prosessit siis määrittävät sen, mitä materiaalisia olosuhteita toimijat

pitävät relevantteina ja minkälaisen merkityksen ne saavat (Risse ja Sikkink 1999: 6–7). Diskurssin tuloksena myös normit ja niihin sidoksissa oleva kulttuuri muuttuvat jatkuvasti. (Keck ja Sikkink 1998: 210.) Ratkaisevat muutoksen hetket diskurssissa saattavat kiteytyä joihinkin tiettyihin poliittisiin dokumentteihin, ratkaiseviin päätöksiin tai asiantuntijalausuntoihin, jotka määrittävät diskurssia pidemmän aikaa (vrt. Cameron 1995: 43, 65). Toisaalta normit kiteyttävät muutoksen kansainvälisessä politiikassa, jossa toimijoiden preferenssit eivät määrity ulkoisesti, yksin materiaalisten tekijöiden seurauksena. Normit vaikuttavat poliittiseen muutokseen sosiaalistumisprosessin kautta ja tässä sosiaalistumisprosessissa yhdistyvät välineelliset intressit, materiaallinen painostus tai paine, argumentaatio, vakuuttaminen, institutionalisoituminen ja tavaksi muodostuminen. Valtioiden ja muiden toimijoiden toiminta konstituoi jatkuvasti normien sisältöä ja muotoa, mutta toisaalta toimijat konstituivat jatkuvasti samassa diskursiivisessa prosessissa, jossa normit saavat muotonsa ja sisältönsä. Valtiot ja muut toimijat myös toistavat ja toteuttavat käytännöissään normeja eli vahvistavat niiden merkityksen toistuvasti omassa toiminnassaan: käytännöt tekevät normeista todellisia. Normit saavat voimansa toistuvasta toteuttamisesta ja luonteestaan jaettuina ideoina. (Keck ja Sikkink 1998: 35.) Risse ja Sikkink (1999: 10) väittävätkin, että normeilla on omaa pysyvyyttä ja vaikutusvaltaa valtioiden toimintaan: kun normit on kerran otettu mukaan diskurssiin, ne ovat osa poliittisten linjausten perustelun jatkuvaa prosessia ja alkavat vähitellen vaikuttaa valtioiden käsityksiin ja jopa identiteetteihin<sup>5</sup>. Normit heijastavat yhteisön tärkeäksi kokemia arvoja ja ovat näin ollen vaikeita muuttaa (vrt. Keck ja Sikkink 1998: 191).<sup>6</sup>

Myös rajat läpäisevät toimijat toimivat tarkoitushakuisesti ja pyrkivät sosiaalistamisen avulla varmistamaan sen, että valtiotoimijat noudattavat normia siitä huolimatta, kokevatko ne ulkopuolista painostusta sen noudattamiseen. (Risse ja Sikkink 1999: 5, 11.) Muiden, laajempien, tutkimusten tehtäväksi jää näyttää, missä määrin valtiot ovat sosiaalistuneet kansainvälisten pakolaisjärjestöjen

5 Normiryöppy (norms cascade) on tilanne, jossa normidiffuusio (normien leviäminen) on saavuttanut niin suuren liikevoiman, että normin noudattamisesta muodostuu sosiaalinen pakko niillekin valtioille, jotka eivät ole sosiaalistuneet normiin (vrt. Risse ja Sikkink 1999: 22). Tästä ei kuitenkaan ollut löydettävissä merkkejä aineistostani.

6 Valtioiden suvereniteetti on omalle tutkimukselleni relevantti esimerkki laajemmasta poliittisessä diskurssissa muuttuvasta käsitteestä ja normista. Suvereniteetti on joukko kansainvälisesti jaettuja ymmärryksiä ja odotuksia valtion auktoriteetista alueellaan. Jaettuna ymmärryksenä se vahvistuu käytännöissä, mutta myös muuttuu käytäntöjen muuttuessa. Suvereniteetin merkitys muuttuu, kun käytännöt muuttuvat kansainvälisten menettelytapojen muuttumisen myötä. Vähitellen syntyy uusi normi, uusi jaettu ymmärrys. (Keck ja Sikkink 1998: 37.) Valtioiden absoluuttinen suvereniteetti on jo korvautunut uudella, joskin vielä epämääräisellä käsityksellä itsemääräämisoikeuden rajoista. Suvereniteetin rapautuminen on kuitenkin vielä rajoittunut vain tietyille aihealueille ja tiettyihin tapauksiin: valtioiden yläpuoliset tahot pystyvät esimerkiksi puuttumaan ihmisoikeusrikkomuksiinkin vain siinä tapauksessa, että valtion oma oikeudenkäyntikaari on käyty läpi. Ei-valtiolliset toimijat pystyvät siis painostamaan valtioita, mutta valtioilla on edelleen vastuu toiminnasta ja ohjat käsissään. Muilla kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisen politiikan aloilla on ajatus yhtenäisvaltiosta (state as unitary actor) vielä mahdollinen ja rajallisesti toimiva teoreettinen käsite. (Keck ja Sikkink 1998: 212–213.) Toisaalta Stephen Krasner ei vuoden 1995 tutkimuksessaan nähnyt, että valtioiden suvereniteetti olisi rapautumassa (1995: 274–278).

ajamiin normeihin. Oman tutkimukseni kannalta on kuitenkin oleellista ymmärtää, mihin järjestöt toiminnallaan pyrkivät. Lisäksi normien sisäistämisen asteen ymmärtäminen auttaa osaltaan hahmottamaan ECREn toimintaympäristöä ja sen tekemiä strategisia valintoja. Seuraavassa esitän lyhyesti Rissen ja Sikkinkin kolmijaon normeihin sosiaalistumisen prosesseista.

## **2.2. Kolme normeihin sosiaalistumisen prosessia (Risse ja Sikkink)**

Rajat läpäisevät toimijat ja valtiot käyvät keskusteluaan kansainvälisellä tasolla ja tässä kansainvälisessä diskurssissa valtiot myös vähitellen sosiaalistuvat uusiin normeihin. Risse ja Sikkink erottavat kolme eri prosessia, joiden kautta sosiaalistumista tapahtuu (1999: 11–17). Ensinnäkin valtiot voivat rajat läpäisevien ja ylikansallisten toimijoiden painostuksesta mukauttaa toimintaansa pinnallisesti ja käyttää normin noudattamista strategisena neuvottelukeinona. Toiseksi valtiot saattavat rajat läpäisevien toimijoiden argumentatiivisen ja vakuuttavan puheen seurauksena alkaa pitää esille nostettuja kysymyksiä moraalisin velvoitteina. Kolmanneksi valtiot voivat institutionalisoitumisen eli rakenteellisten mukautusten kautta sitoutua normin noudattamiseen tavanomaisena toimintana. Risse ja Sikkink (1999: 11) huomauttavat, että nämä esitellyt kolme prosessia ovat yksinkertaistettuja ajatusmalleja (ideals) ja todellisuudessa tilanne on yleensä monimutkaisempi ja prosessit voivat olla käynnissä samanaikaisesti. Valtioiden (tai oman tutkimukseni tapauksessa EU-elimien) ja rajat läpäisevien toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ymmärtämisessä kolmijako on kuitenkin hyödyllinen.

Ensin mainitussa sosiaalistumisen tyypissä normin sisäistäminen on varsin pinnallista, ellei jopa olematonta. Valtiot käyttävät normia hyväkseen strategisissa neuvotteluissa muiden poliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Valtio saattaa noudattaa normia, mutta kyse on mukautumisesta ulkoiseen paineeseen, ei normin validiteetin hyväksymisestä. Normi ei siis määritä valtioiden identiteettiä eikä tätä kautta niiden intressejäkään. (Risse ja Sikkink 1999: 12.) Huomattavaa kuitenkin on, että valtio hyväksyy normin olemassaolon eikä kiistä tällaista käytössääntöä olevan olemassakaan. Normi ei vain kuulu sen omaan identiteettiin eikä valtio koe oikeaksi tai luonnolliseksi noudattaa sitä.

Toiseksi mainitussa sosiaalistumisen tyypissä (Risse ja Sikkink 1999: 13–16) toimijat osallistuvat moraaliseen diskurssiin, jossa normin olemassaolo tunnustetaan, mutta sen sisällöstä ja kattavuudesta keskustellaan argumentoiden ja vakuuttamiseen pyrkien. Normin sisältöä ja merkitystä pyritään määrittelemään kunkin toimijan identiteetistä käsin: moraaliselle diskurssille on ominaista se,

että sopivana pidetty toiminta vaihtelee sen mukaan, miten toimija näkee itsensä. Rajat läpäisevät toimijat voivat käyttää normeja hyväkseen välineenä ja painostaa valtioita vedoten niiden omiin lausumiin normista. Toimijat tulevat vähitellen yhä tiukemmin sidotuiksi moraaliseen diskurssiin sen kautta, että muut saman diskurssin osallistujat reagoivat toimijan puheeseen arvioiden toimijan käyttämiä argumentteja ja väitteitä normin validiudesta. Moraaliselle diskurssille tyypillistä on myös normin käyttäminen vakuuttamisen välineenä ja käytöksen muuttamisen aikaansaajana. Kehystämällä jonkin toimijan toiminta häpeälliseksi muut toimijat sulkevat kyseisen toimijan oman ryhmänsä ja identiteettinsä ulkopuolelle, mikä saattaa saada alkuperäisen toimijan pitämään toimintaansa epäsopivana. Omassa tutkimuksessani on olennaista huomata, että EU ja sen jäsenvaltiot eivät välttämättä koe tarvetta identifioitua samaan ryhmään rajat läpäisevien toimijoiden kanssa.

Kolmas ja viimeinen sosiaalistumisen prosessi (Risse ja Sikkink 1999: 16–17) on institutionalisoituminen, jossa normin noudattamisesta tulee tapa ja osa valtion sisäisiä rakenteita. Normi on sisäistetty, toimijat noudattavat sitä huolimatta siitä, pitävätkö sitä validina juuri itsensä kohdalla tai juuri jossakin tietyssä tapauksessa. Toisaalta institutionalisoituminen tapahtuu alun perin sitä todennäköisemmin, mitä paremmin normin validiteetti hyväksytään ja mitä aktiivisemmin toimija on osallistunut keskusteluun normin täytäntöönpanosta. Lopputuloksena kuitenkin on, että normia pidetään itsestään selvänä tapana toimia. Risse ja Sikkink esittävät tämän kolmannen prosessin toisaalta rinnakkaisena kahdelle muulle sosiaalistumisen prosessille, mutta toisaalta kaksi muuta prosessia vaikuttavat kolmannen prosessin alkamiseen ja vahvistumiseen. Onkin todennäköistä, että tämä prosessi seuraa ajallisesti kahta aiemmin mainittua.

### 3. RAJAT LÄPÄISEVÄT POLIITTISET TOIMINTAVERKOSTOT (TRANSNATIONAL ADVOCACY NETWORKS, TAN)

Jotta saataisiin rakennettua kattava ja koherentti ymmärrys Euroopan unionin turvapaikkapolitiikasta, on kiinnitettävä huomiota rajat läpäiseviin toimijoihin. (Risse 1995: 280, vrt. Cameron 1995: 46–52.) Sekä valtiot että rajat läpäisevät toimijat ovat tarpeellisia teorian kannalta, sillä niiden välillä on todellinen, keskinäisesti konstituiva vuorovaikutussuhde. (Risse 1995: 282, 284). Tämä vuorovaikutussuhde ei kuitenkaan tee toimijoista automaattisia, tahdottomia kvasitoimijoita. Sen sijaan ne kykenevät sekä strategiseen toimintaan että oman identiteettinsä tiedostamiseen. Poliittisten toimintaverkostojen mahdollisuudet vaikuttaa politiikkaan perustuvatkin kyvyille tulkita informaatiota ja käyttää sitä strategisesti hyväkseen. (Keck ja Sikkink 1998: 30.)

Margaret E. Keck ja Kathryn Sikkink käyttävät kirjassaan *Activists Beyond Borders* analyyttistä termiä *transnational advocacy networks* kuvaamaan ei-valtiollisia, valtioiden rajat läpäiseviä aktivistien verkostoja, jotka pyrkivät vaikuttamaan poliittisiin linjauksiin (policy) ja aikaansaamaan syviä muutoksia kansainvälisen politiikan instituutioissa, niiden arvoissa ja periaatteissa. Muutospyrkimysten kohteena ovat siis koko kansainvälisen diskurssin luonne ja ehdot pelkkien poliittisten lopputulosten sijaan. Diskurssin mukana taas muuttuvat toimijoiden käsitykset (perceptions) identiteeteistään, intresseistään ja preferensseistään (Keck ja Sikkink 1998: 3). Verkostot koostuvat kansainvälisistä toimijoista, joita sitovat toisiinsa jaetut arvot, yhteinen diskurssi ja tiheä informaation ja palveluiden vaihdon verkosto (Keck ja Sikkink 1998: 8). Ne tavoittelevat tyypillisesti muutoksia poliittisissa linjauksissa, joita ei pystytä suoraan selittämään perinteisillä rationalistisilla viittauksilla oman intressin tavoitteluun. (Vrt. Keck ja Sikkink 1998: 8-9.) Materiaalisia resursseja näillä verkostoilla voi olla hyvinkin vähän, mutta ne pystyvät vaikuttamaan politiikkaan, koska ne määrittelevät asiakysymysten ja ongelmien sisältöä samalla kun vakuuttavat kohdeyleisönsä näiden ongelmien ratkaistavuudesta ja tarjoavat ratkaisuja. Viimeisenä vaiheena on ratkaisujen noudattamisen valvominen. (Keck ja Sikkink 1998: 30.) Koska valvominen vaatii resursseja, rajat läpäisevien toimintaverkostojen lopullisena päämääränä voidaan pitää valtioiden sosiaalistumista niiden ajamaan uuteen normiin.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Analyttisessä termissä *transnational advocacy network* sana *transnational* viittaa aiemmin mainittuun kykyyn läpäistä kansallisvaltioiden rajat ja *network* tähän kontaktien verkottumiseen ja tasa-arvoisuuteen. *Advocacy* terminä kääntyy huonosti suomen kielelle, sillä asian ajamisella ei ole suomessa samanlaista laajaa sosiaalista merkitystä kuin englannin kielessä. *Advocacy* ei tarkoita pelkkää asianajotoimistojen toimintaa oikeusistuuksissa vaan asian edistämistä monella eri foorumilla monin eri keinoin. *Advocats* viittaa ihmisiin, jotka vetoavat toisten puolesta toisten edun ajamiseksi tai puolustavat tiettyjä pyrkimyksiä (cause) tai ehdotuksia (proposition).

Keckin ja Sikkinkin (1998: 8) määritelmän mukaan rajat läpäiseville poliittisille toimintaverkostoille on luonteenomaista vapaaehtoisuus, vastavuoroisuus ja horisontaalisuus tiedon ja resurssien vaihdossa. Verkosto on organisaationa näin ollen hierarkista järjestelmää kevyempi ja tehokkaampi ja pystyy tuottamaan luotettavaa informaatiota nopeasti.<sup>8</sup> Verkostoille on tyypillistä ryhmittymisen arvojen tai periaatteiden (principled ideas) ympärille, usko yksilöiden kykyyn muuttaa kansainvälisiä rakenteita, informaation luova käyttö ja kehittyneiden (sophisticated) strategioiden käyttö kampanjoinnissa. (Keck ja Sikkink 1998: 8–9.) Verkostot ja niiden yksittäiset jäsenet eivät Keckin ja Sikkinkin (1998: 214) mukaan välttä riskejä, vaikka eivät poikkeuksesta joka tilanteessa niitä otakaan. Verkostot ja niiden sisältämät yksilöt vaikuttavat vakuuttamisen, sosiaalistamisen ja paineen kautta paitsi valtioiden preferensseihin, myös muiden yksilöiden ja ryhmien preferensseihin. Toisaalta verkostot ovat kommunikaation ja poliittisen vaihdon (political exchange) välikappaleita ja muutos voi olla molemminsuuntaista, verkostot muuttuvat toimintansa seurauksena. (Keck ja Sikkink 1998: 214.) Kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tyypillisesti toiminta perustuu vapaaehtoisuudelle (vrt. Chilton 1995: 195).

Rajat läpäisevät poliittiset toimintaverkostot koostuvat vaihtelevasta joukosta toimijoita, joihin voi kuulua kansainvälisiä ja valtionsisäisiä ei-valtiollisia tutkimus- ja eduntavoitteluorganisaatioita (advocacy organisations), paikallisia yhteiskunnallisia liikkeitä, säätiöitä, medioita, kirkkoja, ammattijärjestöjä, kuluttajajärjestöjä ja yksittäisiä ajattelijoita (intellectuals), osia alueellisista tai kansainvälisistä hallitustenvälisistä organisaatioista ja osia hallituksen toimeenpanevasta ja/tai lakia säätävästä osasta. Tutkimuksen perusteella on kuitenkin havaittu, että kansainvälisillä ja valtionsisäisillä ei-valtiollisilla järjestöillä (NGO:t) on erityisen suuri merkitys verkostojen toiminnassa. NGO:t organisoivat ja aloittavat toimintaa, tarjoavat tietoa ja lobbaavat. NGO:t ovat toiminnan solmukohtia, joissa verkostoille elintärkeitä kontakteja muodostuu erityisen helposti. ECRE on rajat läpäisevien poliittisten toimintaverkostojen joukossa sikäli poikkeuksellinen, että sen jäsenet ovat yksin omaan kansalaisjärjestöjä. Toisaalta sen uutiskirje tavoittaa jäsenkuntaa paljon laajemman yleisön, eli sen muodollisen rakenteen ulkopuolella on mahdollisesti vielä laajempi kontaktien verkosto. Verkoston osien luonnetta oleellisempaa verkoston määritelmälle onkin kontaktien luonne: edellä mainitun epähierarkisuuden lisäksi verkostoille on määritelmällistä keskinäisten kontaktien tiheys. Erityisesti informaatiota mutta myös rahoitusta ja muuta resursseja jaetaan jatkuvasti sekä muodollisten että epämuodollisten kontaktien kautta. (Keck ja Sikkink 1998: 9, vrt. myös 178.)

<sup>8</sup> Olennaista lienee myös informaation kompaktius ja helppo käytettävyys: päättäjät kohtaavat työssään niin valtavan informaatiotulvan, että perinteinen ajatus tarpeellisen tiedon tuottamisesta päättäjien käyttöön ei sellaisenaan selitä kansalaisjärjestöjen roolia.



Risse (1995: 282) pitää merkittävänä toimijoiden välisten kontaktien säännönmukaisuutta (regularized contacts).

Arvot ovat verkostojen toiminnan motivoijia, mutta arvokeskeisyys ei sulje pois informaation strategista käyttöä uusien asiakysymysten luomiseksi ja poliittisten kysymysten uudelleen kategorisoimiseksi. Verkostotoimijat ovat tietoisia arvoistaan ja normeistaan ja kykenevät reflektoimaan suhdettaan arvoihin ja normeihin, mutta myös käyttämään erilaisia strategioita näiden arvojen ja normien edistämiseksi. Arvot ja normit eivät lakkaa olemasta keskeisiä toimijoiden identiteetille, vaikka nämä väliaikaisesti siirtäisivätkin normin syrjään kokonaistilanteen takia tai neuvottelevat sille uuden merkityksen tärkeinä pidettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Motiivit ovat normatiivisia ja arvopohjaisia, keinot strategisia. Strategisten myönnytysten myötä verkostot saattavat lopulta onnistua laajentamaan normien alaa ja lisäämään sen sitovuutta. Uusien merkitysten antaminen informaatiolle auttaa verkostoja vakuuttamaan, painostamaan ja saamaan vaikutusvaltaa (leverage) perinteisessä mielessä paljon voimakkaampiin tahoihin. (Keck ja Sikkink 1998: 35, 197.) Toisaalta taas uudemmassa tutkimuksessa on todettu, että EU:n poliittiseen päätöksentekoon osallistuvat ryhmät saavat sitä todennäköisemmin ajamansa muutoksen läpi, mitä lähempänä se on mediaanipositiota ja mitä maltillisempi se on (Bunea 2013: 553). Tämä kertoo osaltaan vakiintuneiden instituutioiden voimasta poliittisten vaihtoehtojen rajaajana (vrt. Bunea 2013: 555).

### **3.1. EU rajat läpäisevien verkostojen toimintaympäristönä**

Euroopan unionia ei Thomas Rissen mukaan voida pitää puhtaasti hallitustenvälisille neuvotteluille perustuvana organisaationa, mutta ei myöskään puhtaasti ylikansallisena (supranational) instituutiona. Sen sijaan sitä luonnehtivat rajat läpäisevät (transnational) ja hallitukset läpäisevät (transgovernmental) samanmielisten koalitiot, jotka neuvottelevat toisten liittoutumien kanssa EU:n tarjoamissa institutionaalisissa puitteissa.<sup>9</sup> Kansainvälisen hallinnan pitkälle institutionalisoituneet rakenteet haastavat kyllä valtiojärjestelmän ja kansallisen suvereniteetin käsitteen, mutta tämä haaste on oleellisesti erilainen kuin ylikansallisten instituutioiden valtioiden suvereniteetille muodostama haaste. Hallintojärjestelmä on erilainen: hallinto on hajaantunutta ja jakautuu usealle eri tasolle, samoin toimijoiden lojaliteetit, identiteetit ja toimintamotivaatiot. Toimijoita motivoivat kollektiiviset periaatteet ja kausaaliset uskomukset instituution päämäärien lisäksi. Ei-valtiollisilla toimijoilla

---

<sup>9</sup> Oman tutkimukseni puitteissa EU:ta kuitenkin käsitellään instituutiona, joka sisältää paitsi EU:n virallisen järjestelmän, myös perustavanlaatuisia jaettuja käsityksiä eurooppalaisille valtioille sopivasta (proper) tavasta tehdä politiikkaa ja toimia niin kansainvälisellä kuin jäsenvaltioiden muodostamallakin areenalla.

on tällaisessa instituutiossa erityisen paljon vaikutusvaltaa, mikä Rissen arvion mukaan johtuu siitä, että demokraattisen rauhan instituutioon EU perustuu jaetuille identiteeteille, joille on keskeistä demokraattiset arvot, normit ja päätöksentekosäännöt kansallistunteen sijaan. (Risse 1995: 286–287.) Thomas Rissen mukaan Euroopan unioni onkin rakenteena niin avoin vaikutusyrityksille, että jää rajat läpäisevien toimijoiden omasta taktiikan tajusta ja muista ominaisuuksista kiinni, miten hyvin niiden vaikutusyritykset onnistuvat. EU avaa rajat läpäiseville toimijoille kuitenkin uusia mahdollisuuksia vaikuttaa valtioihin. Yhteisö on lisännyt toimijoiden keskinäistä riippuvuutta, mikä lisää mahdollisten vaikuttamisreittien määrää. Valtiot ovat jo delegoineet valtaansa eteen päin ja näin avanneet omia rajojaan. (Risse 1995: 299.) Vakiintuneet kansainväliset organisaatiot siis avaavat ei-valtiollisille toimijoille pääsyn (access) valtioiden politiikantekoon ja tekevät vuorovaikutuksesta mahdollista (Buneau 2013: 554), mikä ei tosin vielä takaa onnistunutta vaikutusta muotoutuvaan politiikkaan. Toisaalta on havaittu, että mitä hajanaisempi vaikutusyritysten kohde on poliittisilta rakenteiltaan, sitä enemmän rajat läpäisevillä toimijoilla on liikkumatilaa (Risse-Kappen 1995, ks. erit. Cameron 1995: 56, 76–77, Chilton 1995: 215.) Poliittisilta rakenteiltaan vahvoissa mutta autoritäärisissä valtioissa pääsy poliittiseen prosessiin on vaikeinta (Princen 1995: 240–242, vrt. Risse 1995: 289).

Bryssel on siis kansallisiin hallintoihin verrattuna huomattavan avoin vaikutusyrityksille, mutta toisaalta näiden yritysten menestyksekkyydestä ja tarkoista vaikutuksen mekanismeista ei vielä ole tarkkaa kuvaa. (Hallstrom 2007: 176–177.) Selvää on, että EU-elimien ja kolmannen sektorin toimijoiden välinen vuorovaikutussuhde on kaksisuuntainen. Suhde kestää sen takia, että molemmat osapuolet hyötyvät siitä. Bouwenin (2011: 368–369; vrt. Bouget ja Prouteau 2002: 32) mukaan ei-valtiollisten toimijoiden EU:lle tarjoama hyöty voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: asiantuntijatieto, informaatio euroopanlaajuisista intresseistä ja informaatio kansallisista intresseistä. Karkeasti sanoen mitä laajempaa intressiä kolmannen sektorin toimija edustaa, sitä todennäköisemmin se saa pääsyn valmistelevalle virkamiehelle puheille (vrt. Hallstrom 2007: 179–180, Zippel 2004: 64). Alex Warleigh pitää jopa mahdollisena, että EU-elimet saattavat joissakin tapauksissa rajoittaa päätöksenteon ulkopuolelle kulloisenkin poliittisen prosessin ulkopuoliset intressiryhmät, ts. päätöksentekijöiden auttamiseen huonosti soveltuvat tai siitä kieltäytyvät ryhmittymät (Warleigh 2000: 230). Adriana Buneau tutkimuksessa taas on havaittu useita eri ryhmiä yhteen kokoavien katto-organisaatioiden olevan erityisen menestyksekkäitä EU-politiikassa (Bunea 2013: 567). Toisaalta asiakysymyksen luonteellakin on merkitystä: joissakin kysymyksissä päätöksentekijä tarvitsee asiantuntijatietoa, toisissa mahdollisimman laajaa poliittista tukea (Beyers 2008: 1190). Perinteisesti intressiryhmät on nähty myös legitimizeettii lisäävänä tekijänä EU:n politiikan valmisteluproses-

seissa, mutta uudemmassa tutkimuksessa tämä on kyseenalaistettu (Greenwood 2007: 343, lisää legitimitetin eri aspekteista s. 338–342, ks. myös Warleigh 2000: 236 ja Warleigh 2001). Toisaalta on esitetty, että kansallisten ja intressiryhmien läsnäolo EU:n päätöksenteossa auttaa takaamaan subsidiariteettiperiaatteen täyttymisen (Hallstrom 2007: 183). Kansalaisjärjestöjen panoksella saattaa toisinaan olla EU:n päätöksenteossa symbolinen arvo (Hallstrom 2007: 188) – sitä siis saatetaan käyttää myös EU:n julkisuuskuvan kiillottamiseen (vrt. Lang 2009: 328).

Koalitioiden rakentamisen taito onkin rajat läpäiseville poliittisille toimintaverkostoille välttämätön (Risse 1995: 291). EU-päätöksenteon tulosten on nähty riippuvan pääasiassa muodollisten poliittisten prosessien ulko-puolisesta neuvottelusta ja epämuodollisista poliittisista prosesseista virallisten instituutioiden ympärillä. Adriana Bunea on tutkimuksessaan jopa esittänyt, että asiakysymyksen saama näkyvyys (salience) on kääntäen verrannollinen yksittäisen intressiryhmän vaikutusmahdollisuuksien suuruuteen, sillä näkyvä asiakysymys saa aikaan reaktioita useammalta eri intressiryhmältä. Näin lopullisesta ratkaisusta kilpailee useampi eri näkökanta. (Bunea 2013: 556.) Erityisesti komission virkamiehiin muodostettujen epämuodollisten kontaktien on nähty tuovan suhteettoman suurta vaikutusvaltaa virallisen poliittisen prosessin ulkopuolelta tulevalle vaikutukselle. Lisäksi on havaittu, että pääsy kansainvälisiin instituutioihin on sitä helpompaa, mitä suuremmassa määrin ei-valtiollinen toimija jakaa kyseisen kansainvälisen instituution arvot (vrt. Risse 1995: 297).

ECREn toimintaympäristönä on siis hajanainen, avoin, monimutkainen EU, jossa moni muukin toimija kilpailee virkamiesten huomiosta ja vaikutusvallasta. ECRE on itsessään jo monen kansallisen järjestön liittouma, koalitio, mutta epäilemättä kyky muodostaa koalitioita esimerkiksi euro-parlamentaarikoiden kanssa on kriittisen tärkeää sen pyrkimyksille. Eräs selvitettävä kysymys onkin, millaisia koalitioita ECRE käyttää hyväkseen ja toisaalta se, keneen ECRE pyrkii vaikuttamaan ja mitä kautta.

### **3.2. Rajat läpäisevien poliittisten toimintaverkostojen ja valtioiden suhde**

Keskeisin tutkimus valtioiden merkityksestä rajat läpäiseville toimijoille on jo melko vanhaa, 16 vuoden takaista<sup>10</sup>. Oma tutkimukseni keskittyy rajat läpäisevien toimijoiden toimintaan EU:n puit-

<sup>10</sup> Sabine Langin (2009) tutkimuksen lisäksi esimerkki hieman uudemmasta tutkimuksesta on Kathrin Zippelin Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations (2004), joka käsittelee seksuaalisen häirinnän kriminalisointia EU-tasolla. Zippel kehittää edelleen Keckin ja Sikkinkin rajat läpäisevän vaikuttamisen bumerangimallia ja luo vaikutuksesta ping pong -mallin, joka samoin kuin alkuperäinen bumerangimalli menee oman,

teissa enkä aineistoni perusteella kykene sanomaan, pitävätkö nämä valtioiden ominaisuudet edelleen paikkansa. On kuitenkin selvää, että valtiot on vielä otettava huomioon kansainvälisen politiikan tutkimuksessa – nyt ja oletettavasti vielä pitkään. Nämä 16 vuoden takaiset huomiot ja oletukset saavat tuoreemman relevantin tutkimuksen puutteessa toimia ECREn toimintaympäristön hahmottajina. Vuonna 1995 Thomas Rissen mukaan ylikansallisten ja rajat läpäisevien toimijoiden lisäksi myös valtioilla oli edelleen merkitystä kansainvälisessä politiikassa. Ne asettivat rajat ei-valtiollisten toimijoiden toiminnalle (Risse 1995: 280) ja toisaalta tekivät ei-valtiollisten toimijoiden toiminnasta ja päämäärien saavuttamisesta mahdollista (Risse 1995: 283, 295). Valtioita pidettiin vuonna 1995 edelleen ei-valtiollisten toimijoiden vakuuttamisyritysten kohteina ja niiden nähtiin toimivan rajat läpäisevien toimijoiden tavoitteleman poliittisen muutoksen välikappaleena (Cameron 1995: 65, Krasner 1995: 260). Kansainväliset neuvottelut käytiin vuoden 1995 tutkimuksen mukaan edelleen pääosin valtioiden välillä ja ei-valtiolliset toimijat pyrkivät vaikuttamaan näihin neuvotteluihin; rajat läpäisevä toiminta täydensi valtioidenvälisiä neuvotteluja. Lisäksi kansainväliset normit toimeenpantiin valtioiden sisällä – niin kuin toimeenpannaan edelleen. (Risse 1995: 300, 303.) Eräs oman tutkimukseni mielenkiinnon kohteista onkin valtioiden ja rajat läpäisevien toimijoiden suhde tällä hetkellä. Pyrkivätkö rajat läpäisevät toimijat edelleen vaikuttamaan pääasiassa valtioihin? Muodostavatko valtiot merkittävimmän rajat läpäisevien toimijoiden toimintaa rajaavan tekijän? Vuonna 1995 kiisteltiin siitä, onko rajat läpäisevillä toimijoilla enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa politiikkaan suvereniteetin reuna-alueilla kuin valtioiden turvallisuuteen ja itsemääräämisoikeuden materiaaliseen perustaan kiinteästi liittyvillä aloilla, ns. high politicsin alueella. (Princen 1995: 251, vrt. Risse 1995: 305–306.) Oikeus määrätä pääsystä valtion alueelle on valtioiden suvereniteetin ytimessä, joten oma tutkimukseni tulee toimimaan rajallisena testitapauksena myös tästä kysymyksestä. Pystyvätkö rajat läpäisevät toimijat vaikuttamaan maahanmuuttoon vai onko se valtioille liian merkittävää politiikkaa?

Vuoden 1995 tutkimusten mukaan rajat läpäisevät toimijat mukautuivat olemassa oleviin rakenteisiin niin valtioiden sisällä kuin kansainvälisestikin (Risse 1995: 284). Rajat läpäisevillä verkostoilla ei Patricia Chiltonin tutkimuksen mukaan ole materiaalisia resursseja painostaa valtioita haluamaansa toimintaan vaan niiden on neuvoteltava ja tehtävä kompromisseja. Tiukkojen rajojen valtioissa tilaa neuvotteluille on vähemmän. (Chilton 1995, ks. esim. 208–209.)<sup>11</sup> Rissen ja Sikkinkin havaintojen (1999: 8) mukaan imagopolitiikka on osoittautunut erityisen tehokkaaksi päämäärätietoisien

EU-tasolle keskittyvän aineistoni ohi.

<sup>11</sup> Thomas Risse (1995: 234, 281, 292–293) ja Thomas Princen (1995: 238) ovat omissa tutkimuksissaan punninneet valtioiden sisäisten rakenteiden ja poliittisen kulttuurin merkitystä toimijoiden toiminnan rajaajina. Nämä tekijät epäilemättä vaikuttavat myös ECREn toimintaan jossakin määrin, mutta omassa tutkimusasetelmassani rakenteen analysointiin ei valitettavasti ole mahdollisuutta: se jääköön muiden aineistojen ja muiden tutkimusten punnittavaksi.

normidiffuusion välineeksi: valtiot reagoivat parhaiten siihen, mitä muut (valtiot) niistä ajattelevat. Valtiot ovat sitä alttiimpia muutokselle ja vaikutusyrityksille, mitä enemmän ne välittävät kansainvälisestä imagostaan. Legitimiteetti on valtion elinehto ja sitä valtiot hakevat niin kansainväliseltä kuin valtiosisäiseltäkin tasolta. (Risse ja Sikkink 1999: 34–38.) Pohdinnat legitimiteetistä ja demokratiavaje ovat vakiintunut osa EU-diskurssia, johon ECREkin osallistuu. Siispä mikäli Chiltonin, Rissen ja Sikkinkin teoriat pitävät paikkansa, ECREnkin voidaan olettaa käyttävän päämääriensä edistämiseen neuvotteluja ja imagopolitiikkaa. Imagoon liittyy myös häpeän käsite, joihin palaan jäljempänä, luvussa 3.5.3. Välillisen vaikuttamisen politiikka.

### **3.3. Mikä vaikuttaa verkostojen vaikutusmahdollisuuksiin**

Keckin ja Sikkinkin esittelemien tapausten (esim. naisjärjestöt, Keck ja Sikkink 1998: 165–198) valossa on selvää, että asiakysymyksen saattaminen kansainväliseen tietoisuuteen vaatii paljon pitkäjänteistä strategista työtä: kansainväliselle agendalle nousemiseen, mobilisoitumiseen ja muutokseen tarvitaan aktiivista toimijuutta. Mitä enemmän kansalaisjärjestö saa kokemusta lobbaisesta ja vaikutustyöstä, sitä paremmin se ymmärtää EU-politiikkaa ja pystyy ajan myötä yhä todennäköisemmin muodostamaan sopivan vastauksen esitettyyn politiikkaan (Hallstrom 2007: 178). Toisinaan tämä työ saattaa kiteytyä avaindokumenttiin, kuten kansainväliseen periaatejulistukseen (ks. esim. Keck ja Sikkink 1998: 184–185), joka luodaan joissakin tietyissä verkoston kanalta suotuisissa olosuhteissa. Jotta verkostot onnistuisivat vaikutustyössään, niiden on kyettävä lukemaan näitä ympäristönsä poliittisia olosuhteita ja huomaamaan, missä on oikea kohta ja aika toimia. Valtioiden erimielisyys kansainvälisten sopimusten sanamuodoista on yksi Keckin ja Sikkinkin (1998: 188) esiin nostama otollinen tilanne. Erimielisyys jättää muille kuin valtiotoimijoille tilaa ja aikaa antaa omia ehdotuksiaan ongelman määrittelystä. Ja kuten aiemmin olen käynyt läpi, määrittely ja kehystäminen on politiikan teon väline, kun politiikka ymmärretään diskurssiivisesti. Verkostojen onkin otettava huomioon kansainväliset institutionaaliset puitteet luodessaan vaihtoehtoisia kehyksiä (Keck ja Sikkink 1998: 201). Toinen aiemmassa tutkimuksessa löydetty poliittinen toimintamahdollisuus on aikataulun ehdottaminen tilanteessa, jossa valtiot eivät pääse yksimielisyyteen sopivasta muutostahdistista (Cameron 1995: 64). Toisaalta Cameronin (1995: 70) mukaan kansainvälisten sopimusten muotoilut näyttävät olevan tilanteita, joissa valtiot haluavat pitää ohjat tiukasti käsissään eli joissa rajat läpäisevillä toimijoilla on vähemmän mahdollisuuksia ajaa asiaansa – lähinnä ne voivat pyrkiä vaikuttamaan sopimusluonnoksiin valmisteluvaiheessa. Tästä voidaan päätellä, että rajat läpäisevien poliittisten toimintaverkostojen kannattaa panostaa

diskurssimuutokseen eli ongelman uudelleen määrittelyyn ennen normin kodifointia valtioita sitovaksi sopimukseksi. Tämä sopii Keckin ja Sikkinkin toteamukseen tärkeystä vaikuttaa poliittisiin prosesseihin niiden alkuvaiheessa (ks. yllä luku 2. Muuttuva kansainvälinen politiikka Keckin ja Sikkinkin mukaan).

Toisaalta vaikutusyritysten kohteen on myös oltava altis vaikutukselle. Niiden tulee olla riippuvaisia verkostojen hallussa tai saavutettavissa olevista materiaalisista tai moraalisisista tekijöistä. Helpoimmin verkostojen painostettavissa ovat valtiot, jotka pyrkivät jonkin kansainvälisen normatiivisen yhteisön jäseniksi. Keck ja Sikkink ovat havainneet, että liberalististen valtioiden ryhmään pyrkimisen ensimmäisiin askeleihin kuuluu liberaalisen diskurssin omaksuminen, jolloin liberaalinen diskurssi ennustaa verkostoille menestystä niiden vaikutuspyrkimyksissä. (Keck ja Sikkink 1998: 28–29, 201–202, 206.) Stephen Krasner (1995: 266) pitää vahvojen läntisten valtioiden omassa kielenkäytössään esiin tuomia normeja kansainvälisen järjestelmän vaikutusvaltaisimpina ja vahvimpina normeina. Ne tuottavat Krasnerin mukaan legitimoivia ja rationalisoivia myyttejä, jotka ovat edellytys normien omaksumiselle ja leviämislle (ibid.). Suuren yleisön tai koko verkoston mobilisoituminenkaan ei ole osa mitään luonnollista kehityskulkua, vaan seuraus diskurssin muuttumisesta aktivismin seurauksena. Julkinen väittely onkin Keckin ja Sikkinkin (1998: 174) mukaan ensimmäinen askel normin muuttumisessa. Uusi kehystäminen voi johtaa diskurssimuutokseen, joka voi johtaa laajaan mobilisoitumiseen, joka voi osaltaan johtaa normin muuttumiseen, jos muut tekijät (esimerkiksi materiaaliset intressit, kansainväliset ja valtiosisäiset institutionaaliset rakenteet ja ajankohta – vrt. political opportunity) ovat suotuisia. Kunkin tekijän tarkkaa osuutta muutoksessa Keck ja Sikkink eivät pidä mahdollisena eritellä, mutta vaikutuksen suuntaa on mahdollista arvioida. (Keck ja Sikkink 1998: 180–181.) Keck ja Sikkink katsovat diskurssimuutoksen tapahtuneen, kun valtiot viittaavat säännöllisesti normeihin tai sääntöihin sekä omaa että muiden toimijoiden toimintaa kuvaillessaan (1998: 192). Merkiksi muutoksesta menettelytavoissa taas näyttää riittävän uudenlaisten mekanismien luominen yksilöiden käyttöön joko sopimuksella tai fyysisesti (1998: 193–194).

Kansainväliset sopimukset vahvistavat verkostojen asemaa ja lisäävät verkostojen legitimitettä, kun niiden ajamien asiakokonaisuuksien kansainvälinen profiili nousee ja ne tunnustetaan tärkeiksi kodifoinnin kautta. (Vrt. Keck ja Sikkink 1998: 168–169.) Verkostojen toimintamahdollisuuksiin kuitenkin vaikuttavat moraalisten ja ideaalisten resurssien lisäksi materiaaliset resurssit. Materiaaliset ja henkilöstöresurssit avaavat mahdollisuuden päästä käyttämään moraalisia ja ideaalisia resursseja nopeasti etenevissä poliittisissa prosesseissa, joissa päättävillä virkamiehillä on kiire saada

oleellinen informaatio helposti (Hallstrom 2007: 179–180, vrt. Keck ja Sikkink 1998: 187). Toisaalta laajemman tutkimuksen valossa rajat läpäisevien toimijoiden vaikutusmahdollisuudet eivät riipu merkittävästi materiaalisista resursseista tai institutionalisoitumisen asteesta (Risse 1995: 308) – ne siis mahdollistavat toiminnan mutta eivät vielä takaa toiminnan vaikuttavuutta. Sen sijaan vaikutusmahdollisuuksia lisäävät ajettujen arvojen ja ideoiden vakuuttavuus (persuasive power) ja tunteisiin vetoavuus: tietopohjaiset argumentit eivät yksin toimi. Vaikuttavat ideat perustuvat kollektiivisesti jaetuille periaatteille. Toimijan ominaisuuksien sijaan merkittävää on siis toimijan toiminta, toimijan käyttämät strategiat. Nämä strategiat on syytä valita kohdevaltion – tai oman tutkimuksen tapauksessa EU:n – sisäisten rakenteiden mukaan. (Risse 1995: 309–310.)<sup>12</sup>

### 3.4. Rajat läpäisevien verkostojen toimintatavat

Rajat läpäisevät poliittiset toimintaverkostot ryhmittelevät tyypillisesti toimintansa kampanjoiksi, joukoksi strategisesti yhteen liittyviä toimintoja, jotka kokoavat hajanaiset toimijat yhteen yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Teorian mukaan toimijoille muodostuu selviä ja yhteisesti tunnustettuja rooleja: ydintoimijat mobilisoivat muut ja aloittavat rakenteellisen integraation ja kulttuurienvälisen neuvottelun verkoston eri ryhmien kesken. Keck ja Sikkink keskittävät analyysinsä kampanjoihin, koska se mahdollistaa heidän mukaansa keskittymisen toimijoiden välisiin suhteisiin samalla kun resurssien ja institutionaalisten rakenteiden vaikutus verkostojen toimintamahdollisuuksiin tulee näkyväksi. He ottavat analyysissään huomioon myös poliittisen kontekstin eli mahdollisuusrakenteet (opportunity structures). Näin verkostojen toiminnasta ja politiikasta tulee paitsi rakenteisiin myös aikaan sidonnaista ja kuvaan astuu mukaan tietty kontingenssi. Keckin ja Sikkinkin mielenkiinnon kohteena (ja omanani) on merkityksen neuvottelemisen ja taktiikan kehitys eli toisin sanoen se, miten toimijat toimivat tarkoitushakuisesti merkityksiä ja toimijoita konstituoivassa diskursissa. Kampanjat he määrittelevät asiakysymyksen rakentamisen (issue construction) prosessiksi, jota rajoittavat toimintaympäristön rakenteet. Toiminnan päämääränä on menettelytapojen, asiasisällön ja normatiivinen muutos toiminta-alalla. (Keck ja Sikkink 1998: 6–8.)<sup>13</sup> Informaation tuottaminen on usein keskeistä verkoston identiteetille ja arvokkainta, mitä verkostot voivat tarjota

12 Neljäs vaikuttavien tekijöiden ryhmä ovat Keckin ja Sikkinkin ja toisaalta Stephen Krasnerin ja Patricia Chiltonin mukaan rajat läpäisevien toimijoiden organisaatorakenne: ajettuun asiaan nähden verkostojen on oltava tarpeeksi tiheitä ja tehokkaita ja toisaalta elastisia (Keck ja Sikkink 1998: 25–26, Chilton 1995: 196–197, 214, Krasner 1995: 260, 272–274). Organisaatorakennetta ja sen vaikutusta ECREn menestykseen ei kuitenkaan ole aineistoni perusteella mahdollisuutta tutkia.

13 Jan Beyersin poliittisten toimintatapojen kolmijaossa tämä sijoittuisi selvästi argumentoinnin piiriin. Beyersin mukaan argumentointi on intressiryhmien harjoittaman politiikan ydintä ja sillä pyritään muuttamaan toisten toimijoiden uskomuksia tai preferenssejä. (Beyers 2008: 1194–1197.)

muille toimijoille poliittisissa prosesseissa ja on myös esitetty, että rajat läpäisevillä poliittisilla toimintaverkostoilla on valtaa informaation kautta. Ne pyrkivät oman informaationtuotantonsa ja ideoidensa kautta strategisesti vaikuttamaan valtioiden informaatio- ja arvoympäristöjä niin, että valtiot muuttavat poliittisia linjauksiaan (policy). (Keck ja Sikkink 1998: 10.)

Asiakysymysten pukeminen moraalisten valintojen muotoon tekee mobilisoimisesta verkostoille helpompaa, sillä oikeaa ja väärää koskevat kysymykset herättävät vomakkaita tunteita. Moraalikysymykset motivoivat, sillä niillä on asiasta kiinnostuneille ihmisille paljon merkitystä. Yleisen tason epämääräiset ongelmat taas eivät sovi aktiivisen kampanjoinnin pohjaksi. Erityisen käyttökelpoisia asiakysymyksiä verkostoille ovat sellaiset asiat, jotka voidaan kehystää johtuvaksi jonkin tietyn toimijan tahallisesta toiminnasta.<sup>14</sup> Rakenteellisista syistä johtuvat ongelmat eivät vetoa tunteisiin ja toimintahaluun ollenkaan niin tehokkaasti. Keck ja Sikkink ovat tutkimuksensa pohjalta havainneet, että näiden tarkoituksellisesta toiminnasta johtuvien haittojen ympärille on vielä helpompaa rakentaa kampanjoita, jos kyse on joko heikommalle osapuolelle aiheutetusta ruumiillisesta haitasta, jonka syntymisessä on vielä osotettavissa selvä kausaalisuhde, tai jos kyse on laillisesta tasa-arvosta ja samojen mahdollisuuksien takaamisesta kaikille. Toisaalta uudenlainen linkittäminen, eri problematiikan osaksi määrittelemineen, saattaa antaa asiakysymykselle näitä tarvittavia ominaisuuksia. Käsitteet voidaan määritellä uudelleen tai voidaan luoda uusia käsitteitä, jotka liittävät ilmiön osaksi eri kategorioita. Ongelma määritellään uudelleen. (Keck ja Sikkink 1998: 204.) Käsitteiden ja ongelmien uudelleen määrittelyssä oleellista on, että määritelmä vetoaa kohdeyleisöön, tekee ilmiöstä sille ymmärrettävän ja sopii yleisön aiempiin käsityksiin. Tehokkaat määritelmät vetoavat tunteisiin ja saavat yleisön samaistumaan ongelmaan.<sup>15</sup> Kestääkseen poliittista määrittelyn ja uudelleen määrittelyn painetta kehyksen on oltava hyödyllinen toimijoiden silmissä, kyettävä ratkaisemaan merkittäväksi määritelty ongelma (vrt. Keck ja Sikkink 1998: 196). Keckin ja Sikkinkin tapaustutkimuksessa naisiin kohdistuvan väkivallan uusi kategorisointi toi tämän ilmiön yli yksityisen ja julkisen välisen rajan julkiseen tilaan, jossa kriittinen keskustelu ja normimuutos oli

14 Omassa aineistossani valtioiden sormella osoittelua on selkeästi vältetty: edistyksen tiellä seisoneita valtioita ei nimetä, vaan viitataan joukkoon jäsenvaltioita tai tiettyihin vahvoihin jäsenvaltioihin. Mahdollista on, että ECRE pyrkii säilyttämään mahdollisuuden järjestää kahdenkeskisiä tapaamisia näiden valtioiden kanssa myös jatkossa – aineistossa mainitaan useampaan kertaan halu vaikuttaa eurooppalaiseen turvapaikkakeskusteluun positiivisessa hengessä. Valtioiden viranomaisiin sen sijaan viitataan usein turvapaikanhakijoiden henkilökohtaisissa tarinoissa; siitä lisää analyysiosiossa.

15 Ja kuten määritelmät aina, ongelmien uudelleen määrittely on poliittinen teko: sama asia voitaisiin määritellä usealla eri tavalla ja määrittelyvalta tulee esiin siinä, mikä versio saavuttaa hallitsevan aseman. Määritelmä sulkee aina jotakin käsitteen ulkopuolelle ja näin myös toiminnan ulkopuolelle. Määritelmä vaikuttaa diskurssin rakenteeseen, joka vakiintuu toiminnan pohjaksi ja ohjeistoksi – toisin sanoen määrittelyvallasta voi olla tuloksena piilevää rakenteellista valtaa. Toisaalta uusi määrittely haastaa olemassa olevan määritelmän ja sen mukanaan tuomat valtarajat. Yksi kohtalaisen yhtenäinen määritelmä vallitsevassa diskurssissa on edellytys sille, että ajettu uusi määritelmä nousee vastakkaiseksi vanhan kanssa ja kiteyttää muutostarpeen ja vastarinnan (vrt. Keck ja Sikkink 1998: 191).



mahdollista. Uudelleen kategorisointi auttoi tässä tapauksessa poliittisia toimijoita kiinnittämään huomiota syvempiin alistamisen rakenteisiin ja reagoimaan väkivaltaan laajana kokonaisuutena. Kehystäminen vaikuttaa siihen, pidetäänkö ilmiötä osana hyväksyttävän vai tuomittavan toiminnan joukkoa. (Keck ja Sikkink 1998: 27, 170–173, 176–177, 184, vrt. myös 197–198, 204.) Merkkejä tällaisesta kehystämisestä moraaliseksi valinnoiksi tulen etsimään myös omasta aineistostani. Kykeneekö ECRE osoittamaan EU:n turvapaikkapolitiikasta olevan jotakin selkeää ruumiillista haittaa inhimilliselle olennotelle? Määritteleekö ECRE kokonaan uusia ongelmia vai pystyykö se yhdistämään niitä kohdeyleisön aiempiin käsityksiin?<sup>16</sup>

### 3.5. Verkostojen poliittisten strategioiden nelijako (Keck ja Sikkink)

Konkreettisimmalla ja oman työni kannalta käyttökelpoisimmalla eri toimintatapojen analysoinnin tasolla Keck ja Sikkink (1998: 16–17) erottelevat verkostojen toiminnasta neljä eri strategiaa: informaatiopolitiikka, symbolinen politiikka, välillisen vaikuttamisen politiikka (leverage politics) ja tilillevetopolitiikka (accountability politics). Näitä strategioita verkostot käyttävät usein päällekkäin kampanjoissaan. Monitoroinnin Keck ja Sikkink lukevat informaatiopolitiikan alalajiksi. Se on heidän mukaansa informaation strategista hyväksikäyttöä sen varmistamiseksi, että valtioiden toiminta vastaa niiden julkisia kannanottoja, olemassa olevaa lainsäädäntöä ja kansainvälisiä standardeja. Epäselväksi jää, miten tämä eroaa tilillevetopolitiikasta.<sup>17</sup> (Keck ja Sikkink 1998: 16–17.) Pauline P. Cullen (2009) kulkee samoilla analyttisillä linjoilla (vaikkakin nimeää tutkimustraditiionsa social movement theoryksi) tutkimuksessaan Irlannin maahanmuuttajajärjestöistä ja jakaa niiden toiminnan kolmeen luokkaan: koalitioiden muodostaminen viranomaisten kanssa ja informaation tuottaminen niiden käyttöön, kielteisen julkisuuden ja maahanmuuttajien vallitsevan sosiaalisen kehyksen kiistäminen kampanjoilla sekä verkostoitumisen kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Thomas Princen (1995: 230–231) puolestaan on omassa tutkimustyössään havainnut, että yhden asiakysymyksen parissa toimivat poliittiset verkostot painottavat toimintansa yleensä vahvasti joko asiantuntijana toimimiseen tai julkiseen mielipiteeseen vaikuttamiseen. Asiantuntijaorganisaatiot tekevät hänen jaottelussaan merkittävästi enemmän yhteistyötä valtioiden kanssa kuin julkisen mielipiteen organisaatiot. Näin Princen todennäköisesti jaottelisi Keckin ja Sikkinkin neljä

16 Kohdeyleisöksi tässä tutkimuksessa oletetaan pääasiallisesti EU:n päätöksentekijät, vaikkakin tutkitut dokumentit ovat julkisia, eli osallistuvat myös yleiseen keskusteluun.

17 Nelijaon ulkopuolelle jää kehystäminen poliittisena strategiana. Kehystämisessä on kyse merkityksen antamisesta tapahtumille, mikä yleensä tapahtuu taistelun tuloksena diskurssissa ja esimerkiksi Joachim (2003) katsoo sen selittävän kansalaisjärjestöjen menestystä valtioiden intresseihin vaikuttamisessa. Joachim kuitenkin jatkaa Keckin ja Sikkinkin linjoilla eikä hänen käyttämänsä kehyksen käsite tuo lisäarvoa ECREn vaikutusmahdollisuuksien ymmärtämiseen.

vaikuttamisen strategiaa asiantuntijaorganisaatioiden käyttämiin (informaatiopolitiikka ja välillisen vaikuttamisen politiikka) ja julkisen mielipiteen organisaatioiden käyttämiin (symbolinen politiikka ja tilillevetopolitiikka). Nämä vaihtoehtoiset tavat luokitella rajat läpäisevien toimijoiden toimintaa ovatkin taas yksi testi aineistolleni: profiloituuko ECRE vahvasti joko asiantuntijaorganisaatioksi tai julkiseen mielipiteeseen vaikuttamaan pyrkiväksi toimijaksi?<sup>18</sup>

### 3.5.1. Informaatiopolitiikka

Informaatiopolitiikalla Keck ja Sikkink viittaavat verkostojen kykyyn tuottaa nopeasti ja luotettavasti kussakin poliittisessa tilanteessa käytettäväksi sopivaa informaatiota ja tuoda tämä informaatio saataville siellä, missä sillä on eniten vaikutusta. Rajat läpäisevien toimijoiden auktoriteetti riippuu niiden asiantuntija-asemasta ja valtiotoimijoiden mielikuvasta niiden kompetenssista (Cameron 1995: 75). Verkostot saavuttavat vaikutusvaltaa informaatiopolitiikalla eli vaihtoehtoisen informaation tuottamisen kautta. Tässä informaatiopolitiikassa faktatietojen lisäksi on Keckin ja Sikkinkin (1998: 19, 176) mukaan oleellista todistuskertomusten (testimonies) käyttö. Tuotetun informaation on oltava luotettavaa, faktojen on pidettävä paikkansa, mutta poliittisen vaikutuksen ja mobilisointumisen aikaansaamiseksi informaation on myös vedottava tunteisiin. Tunteet ovat rajat läpäisevien poliittisten toimintaverkostojen polttoainetta (Keck ja Sikkink 1998: 190). Todistuskertomukset ovat henkilökohtaisia tarinoita ilmiön vaikutuksesta yksilön elämään – tarinoita, joihin yleisö voi samaistua. Verkostot kehystävät asiakysymykset kysymyksiksi oikeasta ja väärästä ja tekevät tiedosta inhimillistä. Jotta tulkinta tapahtumista eli kehys vakuuttaisi informaation vastaanottajan, sen on ensinnäkin osoitettava, että asiain tila ei ole luonnollinen tai itsestäänselvä eikä toisaalta satunnainen (accidental). Kehyksen on osoitettava, kuka tai ketkä ovat vastuussa ja sen on ehdotettava uskottavia (credible) ratkaisuja. Kyse on kysymysten politisoinnista ja epäpolitisoinnista diskursissa. Asian kehystäminen tekniseksi kysymykseksi tekee siitä epäpoliittisen ja itsestään selvän ja toisaalta nostaa sen muiden kuin asiantuntijalausuntojen yläpuolelle. Verkoston tuottama kehys tasapainottelee uskottavuuden ja draaman vaatimusten välillä. Verkostot paitsi raportoivat faktoja ja kiinnittävät kansainvälisten toimijoiden huomion asiakysymyksiin, myös tuottavat kokonaan uusia asiakysymyksiä kielenkäytön ja uudelleen kategorisoinnin avulla. Kuitenkin luotettavien fakto-

---

18 Vielä eräs vaihtoehtoinen tapa ryhmitellä verkostojen toimintaa on Sebastiaan Princenin (2011) esittelemä nelijako, jossa toimijoiden pyrkimykset vaikuttaa kansainvälisen diskurssin agendaan jaotellaan käyttötarkoituksen (huomion hakeminen ja uskottavuuden kasvattaminen) ja käytettyjen keinojen (keskustelun areenan tai kontekstin valitseminen ja kehysten luominen) mukaan. Tässä jaossa ECRElle tyypilliset suoraan päättävälle tahoille osoitetut kannanotot jäävät kuitenkin suhteettoman vähälle huomiolle ja se sopineekin paremmin hieman erityyppisen (esimerkiksi journalistisen) aineiston tutkimiseen.

jenkin mukana olo tuotetussa informaatiossa on välttämätöntä, sillä ei-valtiolliset toimijat saavat legitimitteettinsä paikkansa pitävän tiedon kautta. (Vrt. Keck ja Sikkink 1998: 19–21.) Verkostot neuvovat jäseniään informaation käytössä ja avaavat pääsyn merkittävien toimijoiden luo. Asian-tuntijaryhmät voivat lähettää suosituksensa päätöksiä tai poliittisia kannanottoja valmisteleville komiteoille ja muille ryhmille, osallistua valmistelukonferensseihin tai jopa osallistua virallisiin valmistelukonferenssien delegaatioihin. (Keck ja Sikkink 1998: 186.)

### 3.5.2. Symbolipolitiikka

Symbolipolitiikka tarkoittaa symboleiden, tekojen (actions) tai tarinoiden käyttöä tilanteen ymmärrettäväksi tekemiseen. Rajat läpäisevät toimijat siis käyttävät todenperäistä faktatietoa ajaessaan tavoittelemiaan päämääriä. Toisaalta todistukset ja tarinat saattavat alkaa elää omaa elämäänsä. Todelliseen ihmiskokemukseen pohjautuva tarina käy usein läpi monta eri tulkinnan ja esittämisen vaihetta ja rajat läpäisevän verkoston kampanjansa yhteydessä levittämä tarina saattaa poiketa alkuperäisestä valtavasti niin sosiokulttuurisen kontekstinsa, käyttötarkoituksensa (instrumental meaning) kuin kielensäkin puolesta. Alkuperäinen tiedonkeruu on usein valtionsisäisten ryhmien tehtävä, sillä rajat läpäisevillä verkostoilla on harvoin resursseja kattavaan tiedonhakuun useissa eri maissa. Valtionsisäiset ryhmät suodattavat suuresta informaation määrästä ne tarinat, joiden arvelevat sopivan omiin tarkoituksiinsa. Tämän jälkeen tarina astuu kansainväliselle areenalle ja representaatio muuttuu taas. Symboleiden yleisö onkin usein maantieteellisesti kaukana tapahtumista. Media filtteri tarinoita, verkoston toimijat filtteroivät tarinoita. (Vrt. Keck ja Sikkink 1998: 19.) Median rooli on verkostoille välttämätön, media on väline yleisön saavuttamiseen ja julkisuus politiikan areena. Verkostoissa saattaa olla jäsenenä median edustajia, mutta tavallisempaa on, että verkosto hankkii uskottavan ja luotettavan maineen informaation tuottajana ja tekee tiedottamisesta medialle helppoa.

Verkoston tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tärkeää, että informaatio toimitetaan oikeaan aikaan ja sopivasti paketoituna. Sopiva ja vakuuttava paketti muodostuu osin symbolipolitiikan kautta. Verkostot identifioivat merkittäviä symbolisia tapahtumia ja tarjoavat niille vakuuttavan selityksen. Tässä vakuuttamisessa näyttää käytännössä olevan oleellisena osana vastakkainasettelujen luominen tai esiin nostaminen toiminnan ja muutoksen motivaattoreiksi. (Keck ja Sikkink 1998: 22, Cameron 1995: 46, 60.) Symbolin on toimiakseen oltava selvärajainen ja tunteisiin vetoava: Selvärajaisuus tekee ilmiöstä yleisölle ymmärrettävän, saa aikaan samaistumista ja kiteyttää vasta-

rinnan. Tunteilla taas on ratkaiseva merkitys samaistumisessa. Symboli voi myös vahvistaa verkostoa. Se voi tarjota hajanaiselle verkostolle toiminnan kohteen ja keskipisteen, jonka ympärille toiminta tiivistyy. Se voi toimia kampanjoinnin pohjana, vedota kansainväliseen yleisöön ja näin kasvattaa kansainvälistä tietoisuutta ilmiöstä ja verkostosta yhtä lailla. (Keck ja Sikkink 1998: 181.) Toisaalta symbolinen tapahtuma voi avata toimijalle pääsyn vaikuttamaan päätöksentekoprosessiin (Joachim 2003: 251). Symboliselle politiikalle sukua on myös vertauksien käyttö asiakysymysten politisoinnissa (vrt. Chilton 1995: 215).

Ero informaatiopolitiikan ja symbolipolitiikan välillä on liukuva ja kyseessä näyttää Keckin ja Sikkinkin esityksen pohjalta olevan lähinnä ero toiminnan vaiheessa ja yleisössä tai kohteessa. Verkostot poimivat toimintansa kiteyttäjiksi tapahtumia, joiden pohjalta voidaan rakentaa vahvasti tunteisiin vetoava representaatio (symbolinen politiikka). Representaatiota rakennettaessa pidetään kuitenkin huolta myös faktojen oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. Tämä representaatio eli kehys tarjoillaan median ja poliittisten päättäjien käytettäväksi (informaatiopolitiikka). Vivahde-erona symbolisen ja informaatiopolitiikan välillä on myös se, että symbolista politiikkaa käytetään pääasiassa vetoamaan suureen yleisöön, kun taas informaatiopolitiikan kohteena ovat pääasiassa poliittiset päättäjät ja järjestelmät. Lisäksi informaatiopolitiikka liittyy Keckin ja Sikkinkin tekstissä löyhästi argumentointiin eli kognitioon ja symbolinen politiikka vakuuttamiseen eli emotioon, mikä luo mielikuvaa rationalistisista päättäjistä ja tunteidensa vietävissä olevasta suuresta yleisöstä.

### **3.5.3. Välillisen vaikuttamisen politiikka**

Välillisen vaikuttamisen politiikka tarkoittaa kykyä vedota voimakkaisiin (powerful) toimijoihin tilanteessa, jossa verkoston heikommilla jäsenillä ei ole vaikutusvaltaa. Voimakkaiden toimijoiden valta voi perustua esimerkiksi asemaan moraalien vartijana tai materiaalsiin resursseihin. Verkostot pyrkivät saamaan itseään vaikutusvaltaisemman tai vahvemman tahon ajamaan verkoston preferoimaa kantaa, painostamaan muita vahvoja toimijoita tai muuten ohjaamaan politiikkaa verkoston parhaana pitämään suuntaan. Toisaalta Keckin ja Sikkinkin termi sisältää ajatuksen yleisestä vahvempaan toimijaan nojautumisesta – verkostot saattavat siis myös vedota omassa argumentoinnissaan siihen, että vaikutusvaltaisempi tahokin on samaa mieltä kuin verkosto. Välillisen vaikuttamisen politiikan kohteena ovat valtiot ja välittäjinä verkostoa itseään vahvemmat instituutiot, joita oman aineistoni tapauksessa ovat EU-instituutiot. Verkostojen on kriittisen tärkeää (crucial) tunnistaa, mistä ne voivat saada materiaalista tai moraalista vipuvoimaa oman kampanjansa käyttöön.

Verkostot toimivat siis tässäkin kohtaa strategisesti. Niiden ajamat asiakysymykset tai muutokset ovat tyypillisesti valtioille merkityksettömiä tai merkitykseltään hyvin pieniä, joten verkostojen kannattaa linkittää ajamansa asia valtiolle jo valmiiksi arvokkaaseen kysymykseen. Näitä voivat olla materiaaliset intressit tai vaihtoehtoisesti kysymykset, jotka valtio kokee jo valmiiksi itseään moraalisesti koskettaviksi. Verkostot siis määrittelevät asiakysymykset uudelleen, uusiin kategorioihin kuuluviksi.

Moraalinen vaikutusvalta toimii kansainvälisen leimaamisen kautta, sillä valtiot eivät määrittele toimintansa oikeutusta tyhjiössä. Moraaliset kysymykset nostavat vahvoja tunteita ja tekevät näin mobilisomisesta helpompaa (Keck ja Sikkink 1998: 26). Raha, kauppayhteydet ja arvovalta (prestige) ovat kaikki verkostojen toiminnassa osoittautuneet valtioita houkutteleviksi tekijöiksi. Verkostot ja NGO:t voivat myös nostaa omaa tärkeyttään ja uskottavuuttaan neuvottelukumppanina informaatiopolitiikan ja symbolisen politiikan kautta esivaiheena neuvotteluille. Kuten aiemmassa on esitetty, maine luotettavan informaation tuottajana tuo verkostoille legitimizeettiä ja tunteisiin vetoava asioiden kehystäminen tekee verkostoista vaikeammin ohitettavia. Verkostoilla ja NGO:illa on kuitenkin käytettävissään myös laajan jäsenpohjan suoraan tuoma legitimizeetti, uskottavuus, ja sitä kautta vaikutusvalta demokraattisissa instituutioissa. (Chilton 1995: 198, 208–209, Keck ja Sikkink 1998: 23–24, 179, vrt. 190, 201.)

#### **3.5.4. Tilillevetopolitiikka**

Tilillevetopolitiikassa verkostot käyttävät hyväkseen muutospyrkimysten kohteena olevien tahojen aiempia lausuntoja ja tuovat esille ristiriidan tahon sanojen ja tekojen välillä. Tilillevetopolitiikka (accountability politics) on verkostoilla ahkerassa käytössä ja koostuu kahdesta vaiheesta: Ensinnä valtioita ja muita toimijoita houkutellaan sitoutumaan julkisesti johonkin normiin. Julkisen sitoutumisen jälkeen näitä toimijoita seurataan ja mikäli ne poikkeavat normista, asia nostetaan julkisuuteen kritiikin aiheeksi. Tavoitteena on, että valtioille olisi liian noloa rikkoa normia. Tilillevetopolitiikan voidaan nähdä täydentävän valtiosisäisiä rakenteita, joiden kautta valtiosisäisten toimijoiden on mahdollista vaatia valtiota oikeudelliseen tai muuhun vastuuseen toiminnastaan. (Vrt. Keck ja Sikkink 1998: 24, esimerkki käytännön toiminnasta s. 187.) Tilillevetopolitiikan kohteena ovat siis valtiot ja välittäjänä julkisuus. Keckin ja Sikkinkin esittelemien neljän eri poliittisen vaikuttamismuodon jatkumossa se sijoittuu näin ollen symbolisen politiikan ja informaatiopolitiikan väliin.

#### 4. INSTITUUTIOIDEN MUUTOS, KONTINGENSSI JA PATH DEPENDENCE: ANALYYTTISET NARRATIIVIT TUTKIMUKSEN METODINA

Kuten teoriaosuudessa on esitetty, konstruktivismi auttaa ymmärtämään muutosta kansainvälisessä politiikassa. Astetta konkreettisempi tutkimustavoite on ymmärtää sosiaalistamisen strategioita, joita rajat läpäisevät poliittiset toimintaverkostot käyttävät ajaessaan kansainvälisten normien muuttumista ja leviämistä. Esimerkitapauksessani tutkin Euroopan pakolaisneuvoston (European Council for Refugees and Exiles, ECRE) toimintaa Dublin-lainsäädännön kehittämisessä ja vertaan sitä edellä esitettyyn teoriaan normidiffuusiosta ja rajat läpäisevistä poliittisista toimintaverkostoista. Pyrkimyksenäni on siis ymmärtää institutionaalisen muutoksen, tässä tapauksessa pakolaisnormien muutoksen, yleisempiä ehtoja yksittäisen tapauksen erittelyn lisäksi. En kuitenkaan ole valinnut tapausta pyrkimyksenäni testata analyyttisiä narratiiveja metodina vaan olen valinnut metodikseni analyyttiset narratiivit todennäköisesti parhaana mahdollisena tapana käydä järjestelmällisesti läpi aineistoani sosiaalistamisen mekanismien erottamiseksi. (Vrt. Levi 2002: 114.) Analyyttiset narratiivit on tutkijan valinnasta riippuen joko metodi tai lähestymistapa: edes perusteoksen *Analytic Narratives* (Bates et al. 1998) kirjoittajat eivät ole olleet yksimielisiä siitä, kumpi tämä teoreettinen työkalu on (ks. esim. Bates et al. 2000: 686, Levi 2002: 113). Lähestymistavaksi analyyttiset narratiivit on määritelty Batesin et al. (ibid.) ja Margaret Levin (ibid.) mukaan sellaisten tutkimusten yhteydessä, joissa on haluttu arvioida rajattujen (parsimonious) kausaalisten mekanismien vahvuutta. Näissä tutkimuksissa pyritään rakentamaan kaikki merkittävät selittävät tekijät sisältävä malli, jonka ulkopuoliset tekijät saavat pienemmän painoarvon. Jotta mallia ja sitä selittävää analyyttistä narratiivia voidaan pitää pätevänä, mallin on oltava näin rajattu. Laajemmasta aineistosta on siis oltava erotettavissa selkeärajainen prosessi, jossa rajallinen määrä muuttujia selittää muutoksen prosesseissa. (Bates et al. 2000: 692.)<sup>19</sup> Ero metodin ja lähestymistavan välillä on veteen piirretty viiva, mutta koska omassa tutkimuksessani käytän analyyttisiä narratiiveja metodina, painotan ko. tutkimusperinteen mekanistisempia puolia.

Analyyttiset narratiivit metodina yhdistävät historiallista ja vertailevaa tutkimusta rationaalisen valinnan malleihin: laajemmasta historiasta valitaan se, mikä on oleellista, ja tämän pohjalta rakennetaan tieteellinen malli ja selitys. Perustavanlaatuisena tutkimuksen logiikkana on tällöin pyrkimys saada tietoa instituutioiden alkuperästä ja muutoksesta sen kautta, että syvälinen ymmärrys käsitel-

<sup>19</sup> Bates et al (2000: 692) ovat rajanneet ulkoisten muuttujien määrän noin puoleen tusinaan.

tävänä olevasta tapauksesta yhdistetään täsmälliseen (explicit) tieteelliseen malliin. Toisaalta analyttisten narratiivien tavoitteena on tutkia, mitkä mekanismit antavat muodon strategisten toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle ja näin luovat tietynlaisia lopputuloksia (Bates et al. 1998: 12–13). Historiallisessa institutionalismissa tavoitteena on ymmärtää, miksi jokin instituutio on juuri sellainen kuin se on tai miksi se on muuttunut ja toisaalta miten jonkin instituution läsnäolo vaikuttaa tiettyihin tapahtumiin. Tämän ymmärryksen pohjalta rakennetaan historiallinen narratiivi, kertomus siitä, mitä tapahtui ja miksi. Sana narratiivi metodin nimessä viittaa siihen, että tutkija referoi aineistoon ja siitä nousevia erityispiirteitä ja tutkimustuloksia tarinan muodossa. Termi analyttinen metodin nimessä taas viittaa mallien rakentamiseen rationaalisen valinnan teorioiden ja erityisesti laajojen pelien peliteorian (extensive form games) tapaan. (Bates et al. 1998: 4, vrt. Levi 2002: 108–112, 16.) Laajojen pelien peliteoria auttaa kirkastamaan tietyissä konteksteissa toimivien yksilöiden valintoja ja näin tutkimaan konkreettisia historiallisia tapahtumaketjuja. Sen avulla pystytään jäljittämään tekojen, päätösten ja vastauksien ketjuja, jotka luovat tapahtumia (events) ja lopputuloksia (outcomes). Se auttaa näkemään toimijat yksilöinä, joilla on preferenssejä ja odotuksia ja jotka ovat sidottuja strategisen keskinäisriippuvuuden kuvioihin (patterns), joilla on tiettyä pysyvyyttä. (Bates et al. 1998: 9.) Analyttiset narratiivit siis yhdistävät rationaalisen valinnan teorioiden analyttisyyden ja historiallisen institutionalismin narratiivisuuden uudeksi, omanlaisekseen metodiksi.

Omassa tutkimuksessani käsitän instituution synonyymiksi rakenteelle ja tutkin näin ollen pakolais- ja turvapaikkainormien muutosta. Formaalia saati matemaattista mallia en lähde rakentamaan, mutta sen sijaan pyrin kyllä ymmärtämään aineistoa kausaalisuhteita hahmottelemalla. Laajojen pelien peliteoriasta olen kuitenkin lainannut ajatuksen tapahtumaketjuista, joissa yksittäiset strategiset siirrot osaltaan vaikuttavat ja rajaavat mahdollisten seuraavien siirtojen joukkoon. Näitä tapahtumaketjuja pyrin tuomaan esiin kronologisilla esityksillä Dublin-asetuksen neuvotteluista ja toisaalta ECREn suositusten vuorottelusta komission ehdotuksen ja lopullisen Dublin III -asetuksen kanssa. Analyttisten narratiivien ajatus strategista vuorovaikutusta muovaavista rakenteista taas on johtanut analyysiin toimijoiden käsityksistä toisistaan ja sen arviointiin, miten nämä käsitykset vaikuttavat ECREn ja muiden toimijoiden toimintamahdollisuuksiin. Ennen analyysiä käyn kuitenkin läpi analyttisiä narratiiveja yleisemmällä tasolla.

#### 4.1. Analyyttisten narratiivien juuret

Analyyttisten narratiivien käsitteelliset työkalut lainattiin alun perin uudesta taloudellisesta institutionalismista (new economic institutionalism) ja Levi (2002: 108–109) ilmoittaa analyyttisten narratiivien perusteoksen *Analytic Narratives* (Bates et al 2000) saaneen vaikutteita erityisesti Douglass C. Northin työstä. Analyyttisten narratiivien ensimmäinen teoreettinen juuri oli siis rationaalisen valinnan teoria ja erityisesti peliteoria. Toisaalta analyttiset narratiivit juontavat juurensa historiallisen institutionalismin (historic institutionalism) perinteeseen; erityisesti Avner Greifin aiemmalla tutkimustyöllä historiallisen ja vertailevan instituutioiden tutkimuksen (historical and comparative institutional analysis, HCIA) parissa on ollut selvä muovaava vaikutus analyttisiin narratiiveihin. Sekä taloudellinen että historiallinen institutionalismi ovat kiinnostuneita instituutioiden muodostumisen ja tuhoutumisen prosesseista tietyssä paikassa tietyssä aikana ja tämä kiinnostus on lainattu analyttisiin narratiiveihin. Kummassakin institutionalismissa kollektiivisen toiminnan ongelmilla ja tapahtumajärjestyksen merkityksellä (path dependence) on roolinsa. Instituutiot rajoittavat toimintaa ja tekevät toiminnan mahdolliseksi samalla kun muokkaavat osaltaan toimijoita ja heidän preferenssejään. (Levi 2002: 124.) Näiden kahden juuren, rationaalisen valinnan ja historiantutkimuksen, periaatteita yhdistelemällä on tuotettu kvasi-parametrin käsite, joka on jäänyt analyttisten narratiivien projektin ulkopuolelle mutta joka auttaa ymmärtämään instituutioiden muutosta. Analyttisten narratiivien kolmas teoreettinen juuri taas juontaa vertailevaan tutkimukseen, josta analyttisiin narratiiveihin on lainattu tapa käyttää induktiivista päättelyä aineiston analysoinnissa. Yhdistettynä deduktiiviseen päättelyyn tämä aineistonkäsittelyn tapa tuottaa analyttisille narratiiveille tyypillisen synteessin, iteratiivisen tutkimuksen.

##### 4.1.1. Historiallinen institutionalismi analyttisten narratiivien edeltäjänä

Historiallinen ja vertaileva instituutioiden tutkimus (historical and comparative institutional analysis, HCIA) kehitettiin 1990-luvun loppupuolella tutkimaan instituutioita ja instituutioiden muutosta, niiden alkuperää, luonnetta ja laajempia vaikutuksia. Historiantutkimuksen traditiosta on lainattu pyrkimys tutkia historian roolia instituutioiden synnyssä, kestävyudessa ja muutoksessa. Vertailevan tutkimuksen lailla HCIA yrittää nähdä laajemman kuvan vertailemalla tilanteita eri aikoina ja eri ympäristöissä. Analyttisyys taas viittaa tapaan rakentaa johonkin tiettyyn kontekstiin rajattuja mikromalleja empiiristä analyysiä varten. Käytöstä rajoittavien sääntöjen nähdään muodos-



tuvan instituutioiden sisällä pikemminkin kuin olevan automaattisia vastauksia ulkoiseen, materiaalliseen pakkoon. Mielenkiinnon kohteina tutkimuksessa ovat endogeenisesti muodostuvat, itseään vahvistavat instituutiot jotka eivät ole riippuvaisia ulkoisesta toimeenpanosta. Tutkimuksessa pyritään erittelemään, mitkä tekijät vaikuttavat sellaisten käytössääntöjen muodostumiseen, jotka ovat pohja tällaisille itseään vahvistaville instituutioille. (Greif 1998: 80–81.) HCIA:n ominaispiirteistä analyttisiin narratiiveihin on periytynyt kontekstisidonnaisuus, analyttisyys ja kiinnostus strategiseen vuorovaikutukseen. Ajatus keskinäisesti konstituoituvista pelaajista ja endogeenisesti muodostuvista rakenteista on yhteinen niin HCIA:lle ja analyttisille narratiiveille kuin post-positivistiselle tutkimukselle laajemminkin. Itseään vahvistavien instituutioiden käsite taas sopii poliittisen muutoksen tutkimukseen, joka on pohjalla rajat läpäisevien poliittisten toimintaverkostojenkin käsitteessä. Analyttisissä narratiiveissa alkuperäisten olosuhteiden painotus on HCIA:han verrattuna vähäisempää, tutkimusasetelma vähemmän deterministinen, mutta kontekstisidonnaisuus on jäljellä. Aiempi tutkimus rajat läpäisevistä poliittisista toimintaverkostoista taas antaa painoarvoa ajatukselle rakenteista informaation tarjoajina: informaatio on näissä tutkimuksissa keskeisessä roolissa poliittisessa muutoksessa, vaikkakin uusien toimijoiden tarjoamana.

Historiallisesta institutionalismista ja HCIA:sta poiketen analyttisissä narratiiveissa ei ole pyritty näkemään instituutioita historiallisen prosessin tuloksena. Sen sijaan analyttiset narratiivit lähestymistapana on tutkinut poliittista järjestystä ja sen lähteitä, talouden ja hallintojärjestelmän (polity) hallintaa, konflikteja ja valtioidenvälisiä suhteita (Bates et al. 1998: 3). Analyttiset narratiivit edustavat näkemystä, jonka mukaan historialliset tapahtumat eivät ole täysin systemaattisia eivätkä täysin kaoottisia. Toistuvia aineksia on, mutta tapahtumat eivät seuraa toisiaan automaattisesti samanlaisina. Sen sijaan historiallisen kontekstin ymmärtämistä pidetään välttämättömänä edellytyksenä yksityiskohdiltaan ainutlaatuisten tapahtumaketjujen ymmärtämisessä. Analyttistä narratiivia käyttävä tutkija kysyy ”Miten?” ja ”Miksi?”. (Vrt. Levi 2002: 123.) Bates et al (2000: 692, SSH) esittävät, että analyttisten narratiivien tarjoama ideologinen positio mahdollistaa tiettyjen tapahtumien tapahtumissuyn ja tapahtumistavan ymmärtämisen, kun ymmärretään tapahtumien institutionaalinen konteksti. Tietynlaiset lopputulokset eivät seuraa automaattisesti ja mekaanisesti tietynlaisista alkuasetelmista, mutta rakenteellisten puitteiden ymmärtäminen auttaa ymmärtämään tekojen motiiveja ja mekanismeja. Painotettuna on siis politiikka pikemminkin kuin historia.

HCIA:ssa vallitsevana metodina on ollut peliteoreettinen analyysi, tosin vailla peliteoreettista oletusta tehokkaimman tai muuten parhaimman instituution kestävydestä. Organisaatioiden muuttumiseen keskittyvässä tutkimuksessa on käytetty pääasiassa klassista peliteoriaa, erityisesti toistuvien

pelien peliteoriaa. Itse analyysiä kohdellaan kuitenkin testinä peliteorian sopivuudesta sen sijaan että vain selitettäisiin aineistoa valitulla peliteoreettisella mallilla – peliteorian pätevyyttä selittäjänä ei siis pidetä itsestään selvänä. Tutkimus alkaa relevanttien organisaatioiden, uskomusten, instituutioiden ja itseään vahvistavien odotusten tunnistamisella sen sijaan että valittaisiin teoreettisesti lukuun otettavien instituutioiden joukosta jokin, joka sopii valmiisiin peliteoreettisiin kuvauksiin. Toimijoilla ei oleteta olevan täydellistä informaatiota, vaan tutkimus jätetään avoimeksi sille mahdollisuudelle, että instituution muutos heijastaa rationaalisuuden, kognition ja tiedon rajallisuutta. (Greif 1998: 80–82.) Tämä Greifin käsitys peliteorian roolista täydentääkin esityksiä analyyttisistä narratiiveista, joissa puhe mallin testaamisesta jää iteratiivisuuden painottamisen tasolle.

Kuten historiallisessa institutionalismissa, myös analyyttisissä narratiiveissa oletetaan, että toimijoiden käytökseen liittyvät valinnat ovat institutionalisoituneita: ne ovat säänneltyjä (regularized), vakaita ja säännönmukaisia (patterned), koska ne on tehty tietyssä tasapainotilassa (Levi 2002: 109). Muodostunut tasapainotila ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen tai historiallisen prosessin luonnollinen, väistämätön tulos, vaan riippuu neuvotteluvoiman (bargaining power) ja resurssien jakautumisesta toimijoiden kesken kussakin ainutlaatuisessa tilanteessa ja institutionaalisessa ympäristössä. Institutionalisoituneiden valintojen ja uskomusten keskinäinen järjestelmä eli poliittisten instituutioiden rakenne vaikuttaa myös siihen, millaiseksi tasapainotila muodostuu (vrt. Bates et al. 1998: 5). Erilaiset tasapainotilat ovat analyyttisten narratiivien perinteen mukaan aina mahdollisia ja tutkimuksen mielenkiinnon kohteena onkin, miten tasapainotilat valikoituvat, kestävät ja muuttuvat tiettyä aikana ja tietyssä paikassa. (Vrt. Levi 2002: 109.) Perinteisesti analyyttisten narratiivien painopiste on sen selvittämisessä, mitkä syyt johtavat instituution siirtymiseen yhdestä tasapainotilasta toiseen. Tutkimuskysymykset eivät koske kokonaista läntisen sivilisaation historiaa vaan kapea-alaisempia muutoksia, kuten Englannin hallitsijan aseman perustuslaillisten rajoitusten kehitystä (vrt. Levi 2002: 109). Oma aineistoni ei kata täydellistä normimuutosta, joten tulen keskittymään siihen, miten rajat läpäisevät poliittiset toimintaverkostot ja erityisesti ECRE toimivat institutionalisoituneessa ympäristössä normimuutoksen edistämiseksi. Tutkimuskohteena on normimuutoksen suunta tämän aktiivisen toimijuuden vaikutuksesta; suunta joka tulee näkyväksi tarkasteltaessa Dublin-lainsäädännön kehitystä rajallisen ajan sisällä ja verrattaessa sitä verkostotoimijan tuottamaan aineistoon. Pyrkimys ymmärtää instituutioiden joukkoa käytöstä rajoittavana tekijänä sopii myös Batesin et al. asettamaan tutkimusohjelmaan. (Vrt. Levi 2002: 110–111). Aktiivisen toimijuuden painotus taas sopii analyyttisten narratiivien toimijakeskeisyyteen (Bates et al. 1998: 14).

#### 4.1.2. Rationaalinen valinta ja peliteoriat: Malli analyttisessä narratiivissa

Rationaalisessa valinnassa on vetoavaa loogista eleganssia ja hienostuneisuutta (Mahoney 2000: 87, Bates et al. 1998: 11) ja sen avulla on perinteisesti rakennettu malleja, joiden pohjalta on ollut yksinkertaista arvioida selitysvoimaa ja yleistää saatuja tuloksia. (vrt. Mahoney 2000: 84.) Peliteorialla on perinteisesti keskitytty tutkimaan pelisääntöjen ja käytöksen muodostumisen välisiä suhteita: miten jotkin tietyt pelin piirteet ja rooli- jaot vaikuttavat siihen, miten toimijat käyttäytyvät, miten asiat politisoituvat ja miten yhteiskunnallinen epävakaus syntyy joidenkin tiettyjen transaktioiden tuloksena. Peliteorian avulla pyritään siis selittämään staattisissa tilanteissa vallitsevia syy-seuraussuhteita ja siinä on oletus itseään ylläpitävistä tasapainoista: instituutiot nähdään hyvin vakaina ja kaiken käytöksen nähdään olevan tasapainolle sisäistä. Rationaalisen valinnan teorialla selittävätkin hyvin suhteellisen stabiileissa institutionaalisissa ympäristöissä tapahtuvia valintoja. Sen sijaan muutosta, kapinaa, vallankumousta ja yleensä institutionaalista muutosta pystytään ymmärtämään varsin heikosti rationaalisen valinnan pohjalta. (Vrt. Levi 2002: 110.) Muutos ei mahdu peliteoreettisiin malleihin, vaan tulee aina mallin ulkopuolelta. Kun instituutiot nähdään tasapainotilanteina, tutkimuksen kohteena on yksittäinen tapahtuma tai sisäisten muuttujien järjestäytyminen tiettyjen ulkoisten parametrien vallitessa. Näin tutkimus vinoutuu tasapainotilanteiden suuntaan. Rationaalisen valinnan teorioihin perinteisesti yhdistetyt peliteoreettiset metodit joutuvat siis haastetuiksi, kun halutaan tutkia instituutioiden muutosta. (Vrt. Greif ja Laitin 2004: 633, 636.)

Analyttisissä narratiiveissa peliteorian kaltaisia malleja käytetään rakenteen ominaisuuksien korostamiseen ja rakenteesta johtuvien strategisten valintojen ymmärtämiseen. (Levi 2002: 121–122.) Maailmaa pyritään edelleen osin selittämään mallien ja muodollisen päättelyn avulla (Mahoney 2000: 84).<sup>20</sup> Instituutiot nähdään analyttisissä narratiiveissa peliteoriaa soveltaen itsensä toteuttavina tasapainotilanteina, jotka koordinoivat käytöstä. Instituutioilla on pysyvyyttä, koska tasapainotilanteessa toimijoiden on edullisempaa kannustaa tai uhkailla muut toimijat toimimaan institutionalisoituneella tavalla. Instituutioita ei kuitenkaan pidetä taloustieteen tapaan pelkkinä muodollisina ja epämuodollisina sääntöinä, jotka vaikuttavat käyttöön rajoitteiden ja kannustimien kautta.

<sup>20</sup> James Mahoney ehdottaa rationaalisen valinnan teorian jättämistä pelkän heuristisen ohjenuoran rooliin, avuksi hypoteesien muodostamiselle. Näin voitaisiin tutkia muitakin kuin vakiintuneita, selkeäsääntöisiä tilanteita ja välttyäisiin käsitteistön köyhtymiseltä. (Mahoney 2000: 90–91.) Tämä kuitenkin ohittaa omasta mielestäni analyttisten narratiivien tarkoituksen: rakentaa syvälinen ja selkeä ymmärrys tietystä rajatusta tilanteesta. Omassa opinnäytetyössäni en tavoittele ymmärrystä marginaalisista poikkeustilanteista vaan Euroopan unionin puitteissa jo suhteellisen vakiintuneesta kansalaisjärjestötoiminnasta. Mahoneyn argumentin käsitteistön köyhtymisestä otan kuitenkin huomioon ja pyrin löytämään sekä kuvailevat että ymmärrettävät käsitteet kuvaamaan rajat läpäisevien toimijoiden strategista toimintaa.

(Bates et al. 1998: 8, Levi 2002: 109, 114.) Sen sijaan instituutiot rajoittavat toimintaa ja tekevät toiminnan mahdolliseksi samalla kun muokkaavat yksilöitä ja heidän preferenssejään (Levi 2002: 124) – ja rajoittavat toimijoiden toimintamahdollisuuksia (ks. esim. Bates et al 2000: 690). Levi (2002: 111–112, vrt. Bates et al 2000: 689-690) viittaa epäsuorasti myös jaettuihin uskomuksiin: toimijoiden uskomukset toimintansa seurauksista vaikuttavat siihen, miten he valitsevat käyttäytyä. Siinä missä peliteorian instituutiot ovat ideaalisia, muuttumattomia tasapainotilanteita, analyttisten narratiivien instituutiot ovat siis suhteellisen muuttumattomia konstituoituja rakenteita. Tasapaino on saavutettava, sen olemassaoloa ei voida ottaa itsestään selvyytenä (Bates et al. 1998: 3). Omassa tutkimuksessani olen soveltanut analyttisten narratiivien ajatuksia malleista ja tasapainotilanteista huomattavasti kevennettynä toimijoiden välisten suhteiden hahmottamiseen. Eri toimijoiden (komissio, parlamentti, neuvosto eri kokoonpanoineen, ECRE) muodostamasta monitahoisesta toimijoiden verkosta ei ollut parhaalla tahdollakaan mahdollista rakentaa mallia tai kuviota, joka auttaisi lukijan ymmärrystä tai selventäisi esitystä, mutta ajatus toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista suhteellisen vakiintuneina toimintaa rajoittavina tekijöinä on ollut mukana analyysin ensimmäisessä vaiheessa. Tässä vaiheessa olen pyrkinyt kartoittamaan, minkälaisia aukkoja ja tilaisuuksia ECREllä ylipäättään on toimia ja ajaa tavoitteitaan.

#### **4.1.3. Instituutioiden muutos: kvasi-parametrit, nykyksittäinen muutos ja rajattu sattumanvaraisuus**

Greif ja Laitin (2004: 633) näkevät instituutiot historiallisen prosessin tuloksina, prosessin jossa instituutiot muuttuvat jatkuvasti sisäisten tekijöiden vaikutuksesta. Jotta peliteoriaa pystytään kehittämään tämän instituutiokäsityksen suuntaan, tarvitaan kaksi uutta termiä: kvasi-parametrit (quasi-parameters) ja instituution jatkuva vahvistuminen (institutional reinforcement) (ibid.). Kvasi-parametri analyttisenä terminä tarkoittaa sitä, että osa peliteorian perinteisistä parametreista eli ulkoisista vakioista tuleekin nähdä muuttuvina. Kvasi-parametrin kategoriaan kuuluvat rakenteelliset piirteet ovat lyhyellä aikavälillä ja yksilön näkökulmasta vakioita, mutta pitkällä aikavälillä sisäisesti määräytyviä. Kvasi-parametri terminä on hämärärajanen: se sijoittuu jonnekin muuttujan ja vakion (parametrin) välimaastoon ja on tapauskohtaisesti selvitettävä, mitkä kussakin tutkimuksessa ovat kvasi-parametrejä, mitkä parametrejä. Analyysissä on huomattava, ettei marginaalinen muutos kvasi-parametrissa vielä vaikuta toimijoiden käytökseen tai odotettuun käytökseen mallissa, mutta käsitteen avulla saadaan kuitenkin instituution sisäinen dynamiikka esiin. (Greif ja Laitin 2004: 633–634.)

Kvasi-parametrin käsitteessä on siis sisäänrakennettuna ajatus nykyksittäisestä muutoksesta kumuloituvan vaikutuksen ylitettyä jonkin tietyn kriittisen pisteen. Tämä kriittinen piste saavutetaan, kun uudet olosuhteet hajottavat (disrupt) tai ylittävät (overwhelm) mekanismit, jotka aiemmin tuottivat uudelleen vallitsevan käytöksen. Järjestelmän sisäinen muutos saa siis voimansa marginaalisista muutoksista kvasi-parametrien arvoissa. Nämä marginaaliset muutokset tekevät instituutiosta herkemmän tai vastustuskykyisemmän ympäristön muutoksille ja voivat vähitellen rapauttaa järjestelmän kyvyn ylläpitää itseään tietyssä ympäristössä. Analyysissä tätä ymmärrystä voidaan käyttää hyväksi arvioimalla ensin järjestelmän kykyä ylläpitää itseään samalla kun kvasi-parametrejä pidetään ulkoisina vakioina. Tämän jälkeen harkitaan, mikä vaikutus kvasi-parametrien muutoksella olisi järjestelmän vakauteen. (Greif ja Laitin 2004: 649.) Greif ja Laitin pyrkivätkin tavoittamaan instituutioiden keskeisen olemuksen suhteellisen vakaina mutta kuitenkin hitaasti muuttuvina rakenteina. Tämä saavutetaan kohtelemalla instituutioita peliteoreettisina tasapainotiloina mutta jättämällä auki mahdollisuus sisäsyntyiseen (endogenous) muutokseen kvasi-parametrin käsitteen avulla. (Greif ja Laitin 2004: 634.) Greifin ja Laitinin artikkelissa ulkoisella shokilla on edelleen rooli muutoksen tutkimisessa ja mallintamisessa (Greif ja Laitin 2004: 634). Tässäkin instituution sisäisellä vakaudella ja taipumuksella vahvistaa tai rapauttaa itseään on merkitystä: mitä vahvempia rapauttavia prosesseja on meneillään, sitä todennäköisempää on, että ulkoinen shokki horjuttaa tasapainoa ja saa aikaan instituutiomuutoksen. (Greif ja Laitin 2004: 639)

Peliteorian kielellä Greifin ja Laitinin teoria instituutioiden muutoksesta kuvattaisiin seuraavasti (Greif ja Laitin 2004: 634): Järjestelmä on itseään ylläpitävä, kun toimijoiden toiminta laajentaa jatkuvasti ulkoisten vakioden (l. parametrien; tämän tutkimuksen puitteissa ajattelua auttaa parametrien rinnastaminen EU:n ulkoisiin olosuhteisiin ja jäsenvaltioiden sisäisiin poliittisiin tilanteisiin) saamia arvoja, joilla tuleva käytös on norminmukaista – kun toimijoiden käytös kannustaa ulkoisten vakioden välityksellä jatkuvasti muita toimijoita noudattamaan vallitsevia käytösnormeja ja toteuttamaan instituutiota. Sen sijaan järjestelmä on itseään rapauttava (self-undermining), kun toimijoiden toiminta kaventaa niitä ulkoisten vakioden arvoja, joilla muiden toimijoiden kannattaa edelleen toteuttaa instituutiota. Itseään rapauttavassa järjestelmässä instituution toteuttamiseen kannustavat ulkoisten vakioden arvot kapenevat vähitellen olemattomiin, jolloin toimijoiden on kannattavaa olla toteuttamatta instituutiota ja instituutio muuttuu. Esimerkiksi fyysinen koskemattomuus ihmisoikeusnormina olisi itseään ylläpitävä järjestelmä siinä tapauksessa, että valtiot jatkuvasti omalla käytöksellään lisäisivät niitä asiakokonaisuuksia, joiden tulkittaisiin kuuluvan fyysisen koskemattomuuden piiriin. Itseään rapauttava järjestelmä se olisi siinä tapauksessa, että

diskurssissa normin kattamat tapaukset vähenisivät jatkuvasti. Muutokset kvasi-parametreissa voivat tehdä instituutioiden perustasta epävakamman ja näin antaa tilaa instituutiomuutokselle (vrt. Greif ja Laitin 2004: 642). Tällöin ulkoinen shokki voi kaataa organisaation, joka aiemmin olisi kohdannut ulkopuoliset vaikutteet vakaana (vrt. Greif ja Laitin 2004: 643, Bates et al. 1998: 233–234). Muutokset kvasi-parametreissa voivat siis joko lisätä tai vähentää instituution vakautta. Oman tutkimukseni puitteissa kvasi-parametreissa on pitkälti kyse suhteellisen pysyvistä mutta kuitenkin jähmeästi muuttuvista määritelmistä ja normeista. Kvasi-parametri käsitteenä auttaa havainnollistamaan määritelmien muutosta ja linkittää diskurssin ja konstituoitumisen rationaaliseen valintaan ja peliteorioihin. Toisaalta taas konstitutiivisuus tuo kaivattua monisyisyyttä ja rikkautta sosiaalisten rakenteiden ymmärtämiseen verrattuna niukkoihin peliteoreettisiin malleihin (vrt. Greif ja Laitin 2004: 635). Oman tutkimukseni painopiste on toiminnan eikä järjestelmän tutkimisessa, mutta kvasi-parametrin käsite auttaa ymmärtämään toimijoiden toimintamahdollisuuksia. Itseään rapauttavassa järjestelmässä toimijoilla on liikkumatilaa, mahdollisuus vaikuttaa instituutioiden muuttumiseen. Kvasi-parametrit taas ovat niitä instituution piirteitä, joihin vaikuttamalla instituutio voidaan saada muuttumaan.

#### **4.2.4. Vertaileva tutkimus ja rationaalinen valinta: iteratiivisuus ja hypoteesit analyttisissä narratiiveissa**

James Mahoney (2000) näkee analyttisten narratiivien olevan yksi osa laajempaa metodien kehitystä, jossa rationaalisen valinnan teoreetikot hakevat muodollisiin teorioihin ja malleihin lisää rikkautta yhdistämällä tapaustutkimusta ja antropologiaa omaan tutkimusperinteeseensä (ks. myös Bates et al. 2000: 3–4). Uudessa rationaalisen valinnan ja vertailevan tutkimuksen synteessissä deduktiivisen päättelyn rinnalle on noussut induktiivinen päättely samaan aikaan kuin on luovuttu myös rationaalisen valinnan teorioiden pyrkimyksestä kehittää universaali teoria. Induktiivisen ja deduktiivisen välillä vuorottelevan eli iteratiivisen tutkimuksen etuna onkin mahdollisuus päästä ennaltanäkemättömiin oivalluksiin ja innovatiivisiin uusiin käsitteisiin, jos tutkija ei anna ennakkokäsityksiensä ja aiempien käsitteiden rajoittaa tutkimusentekoa liiaksi. (Bates et al. 1998: 11, Mahoney 2000: 84–86.) Analyttisten narratiivien kehittäjien mukaan yksi niiden suurimmista vahvuuksista on se, että peliteorian ja iteratiivisen mallinkehittelyn yhdistelmällä tutkija voi etsiä ja löytää uusia faktoja, joita ei vanhojen mallien perusteella olla tunnistettu tai edes osattu etsiä. (Levi 2002: 121–122.) Poikkeaminen rationaalisen valinnan deduktiivisesta perinteestä tekee myös muutoksesta mahdollisen tutkia (vrt. Levi 2002: 110). Perinteeseen, vakaata rakennetta selittävään

peliteoriaan siis yhdistetään iteratiivinen tapa käsitellä aineistoa ja näin saadaan aikaan selkeä, arvioitavissa oleva tutkimus, joka saavuttaa mekanistista mallia syvällisemmän ymmärryksen tutkittavasta ilmiöstä. Omassa tutkimuksessani iteratiivisuus toteutui analyysivaiheen jakautumisessa kolmeen osaan, joiden välillä ja jälkeen olen palannut lukemaan teoriaa ja karsimaan tekstiä niin teoria- kuin analyysiosioistakin.

Tervetullutta politiikan tutkimukselle rationaalisen valinnan ja vertailevan tutkimuksen yhdistämisessä on konkretian tuominen steriilien ja ylipelkistettyjen mallien rinnalle (Mahoney 2000: 84–85). Parhaimmillaan rationaalinen valinta ja vertaileva tutkimus yhdistettynä tuottavat kuvaavia käsitteitä ja selkeän mallin, jonka avulla voidaan ymmärtää jotakin politiikasta laajemmin – jos tutkija vain ottaa huomioon tutkimansa tapauksen monisyisyyden samalla kun poimii malliinsa keskeisimmät tekijät. Pieni määrä tutkittavia tapauksia auttaa tutkijaa perehtymään niihin niin hyvin, että poliittisten tilanteiden jatkuva muuttuminen tulee ymmärretyksi. Vaarana rationaalisen valinnan teorian ja vertailevan tutkimuksen yhdistämisessä on vastaavasti liian yleisten kategorioiden käyttö samalla kun pitäydytään rajallisessa määrässä tutkittavia tapauksia. Mahoneyn mukaan aiemmassa tutkimuksessa siirtyminen historiallisesta narratiivista muodolliseen malliin on usein köyhdyttänyt käsitteistöä merkittävästi. Rationaalisen valinnan metodologia lähtee keskeisten toimijoiden ja päätösten tunnistamisesta tietyssä sosiaalisessa tilanteessa, minkä jälkeen usein kategorioita yleistetään vahvasti. Pahimmillaan tutkija jää ennaltamäärätyn pelin vangiksi ja toimijat ja heidän päätös- vaihtoehtonsa näyttävät staattisilta ja kontekstista riippumattomilta. (Vrt. Mahoney 2000: 89.)

Haasteena on, miten muodollisen mallin kehittämisen lisäksi arvioidaan huolellisesti kilpailevia hypoteeseja ja hyödynnetään vertailevalle tutkimukselle tyypillistä induktiivista päättelyä (Mahoney 2000: 85). Rationaalisen valinnan teoria on Mahoneyn (2000: 86, 91) mukaan keskittynyt enemmän hypoteesien luomiseen kuin niiden testaamiseen. Mahoney painottaa hypoteesien testaamista, mikä tarkoittaa vertailevassa tutkimuksessa yksinkertaisesti sitä, että sen selitysvoima arvioidaan suhteessa muihin mahdollisiin hypoteeseihin. Tutkimuksen testattavuuden ja uskottavuuden kannalta on tärkeää myös määritellä selkeästi riippuvainen muuttuja ja sen saamat eri arvot tai toisin sanoen se, minkälaista tapahtumaa tai toimintaa tutkimusaineistosta etsitään ja mitkä ovat sen vaihtoehdot. (Vrt. Mahoney 2000: 87.) Hypoteesien testaamiseen ja muotoiluun on vertailevassa tutkimuksessa seuraavia tekniikoita: samankaltaisten kuvioden etsiminen (pattern matching), prosessin seuraaminen (process tracing), tapahtuman rakenteen analysointi (event structure analysis) ja kausaalinen narratiivi (causal narrative) (Mahoney 2000: 86). Omassa tutkimuksessani hypoteeseja arvioidaan kontrafaktuaalisen argumentoinnin avulla kausaalisessa narratiivissa.

## 4.2. Analyttiset narratiivit tutkimuksen metodina

Margareti Levin mukaan analyttiset narratiiviset tutkimusmenetelmänä koostuvat tutkimusongelman valinnasta, mallin rakentamisesta selityksen logiikan esiintuomiseksi ja mallin arvioimisesta komparatiivisen statiikan ja testattavien hypoteesien avulla (Levi 2002: 113). Levin mukaan analyttinen narratiivi metodina on tiivistetysti seuraavanlainen: Tutkittavasta prosessista erotetaan avaintoimijat, heidän päämääränsä ja preferenssinsä sekä toimijoiden käytökseen vaikuttavat säännöt. Tämän jälkeen paneudutaan toimijoiden ja instituutioiden keskinäiseen strategiseen vuorovaikutukseen, joka tuottaa tietynlaisen tasapainotilan. Tässä tasapainotilassa jotkin toimintavaihtoehtot rajautuvat pois ja toiset tulevat mahdollisiksi. Tutkijan tehtävä on tehdä näkyviksi tutkittavan tasapainotilan keskeiset säännöt, rajoitteet ja kannustimet. Avaintoimijoiden, preferenssien, sääntöjen ja strategisen vuorovaikutuksen pohjalta rakennetaan malli, jonka on pystyttävä tuottamaan vaihtoehtoisia, vertailukelpoisia hypoteeseja siitä, miksi toimijat ovat valinneet käyttäytyä niin kuin käyttäytyneet. (Bates et al. 1998: 11, 13–14, vrt. Levi 2002: 111–112.) Tutkimus lähtee tutkittavaa tapausta koskevista perustiedoista ja joistakin teoreettisista oletuksista. Kun nämä ovat selvillä, tutkija kerää lisää informaatiota ja muodostaa uusia malleja tämän informaation perusteella. Jokaisen uuden mallin tulisi toisaalta sopia senhetkiseen tietoon ja toisaalta määritellä, mitä tietoa vielä tarvitaan. (Levi 2002: 119, Bates et al 2000: 694). Bates et al (2000: 687, 694) painottavatkin analyttisten narratiivien iteratiivisuutta: Tietty narratiivi saa tietynlaisen mallin näyttämään selitysvommaiselta. Mallin sisältämille oletuksille annetaan tarkka sanallinen muoto (explicate), jolloin mallista on nähtävissä narratiivin institutionaalisia puitteita koskevia loogisia seurauksia (implications). Näiden oivallusten valossa tutkija arvioi uudelleen tutkittavaa prosessia ja kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka moni narratiivin avaintekijöistä jää prosessin ulkopuolelle. Jos liian moni avaintekijöistä jää tutkijan kehittämän mallin ulkopuolelle, mallin pohjalla oleva teoria ei selitä narratiivin koskemia tapahtumia. Analyttistä narratiivia tarvitaan sen erottamiseen, millä kontekstin muutoksilla on selviä ja merkittäviä vaikutuksia, millä ns. perhosvaikutus ja millä muutoksilla ei ole vaikutusta tutkittavaan instituutioon tai ilmiöön (Levi 2002: 115). Narratiivin avulla tehdään ilmeiseksi, miksi toimijat tekivät ne ratkaisut, jotka tekivät (ibid). Vaihtoehtoisten hypoteesien kehittäminen tekee selväksi rakenteen poliittisuuden, sen ettei mikään kehityskulku ole itsestäänselvä.

Bates et al (2000: 693–4) antavat myös muutaman yleisen ohjeen analyttisen narratiivin rakentamiseksi: Ei kannata käyttää valmista mallia, sillä klassiset peliteoreettiset mallit ennustavat oikein vain silloin, kun konteksti on sopiva (ks. myös Levi 2002: 117). Teoria tulee ottaa tosissaan ja



teorian avulla tuottaa vääräksi todistettavissa olevia hypoteeseja ainakin kahdesta eri tilanteesta: mitä tapahtui ja mitä olisi voinut tapahtua. Tutkijan on myös tunnettava tutkimansa toimijat ja näiden oletukset mahdollisten toimintavaihtoehtojensa seurauksista. Vaikka painopiste onkin selittämisellä ja empiiristen todisteiden tarjoamisella, narratiivista on saatava myös korrekti, rakenteeltaan selkeä ja yksityiskohdiltaan rikas (vrt. Levi 2002: 112, Bates et al 2000: 689). Paras lopputulos ja paras malli syntyy deduktiivisen ja induktiivisen päättelyn vuorottelulla (ks. esim. Levi 2002: 109–110), teorian ja aineiston vuoropuhelulla, mallin hiomisella empirian perusteella.

#### 4.2.1. Teoria

Mikäli narratiivi eli tasapainotilanteen keskeisten toimijoiden, rakenteellisten piirteiden ja strategisen vuorovaikutuksen analysointi ei riitä sen selvittämiseen, mikä prosessi määrää poliittista kehityskulkua, tutkijan on palattava teorian pariin. Teoria määrittää, millä perusteella arvioidaan, mikä mallin tuottamista vaihtoehtoista selityksistä on oikea. Valinta vaihtoehtoisten hypoteesien välillä tehdään pääasiassa empirian, mutta väistämättä myös teorian perusteella: valittu teoria rajaa osaltaan mahdollisia tulkintoja. (Vrt. Levi 2002: 111–112.) Tai kuten Bates et al (2000: 687) asian muotoilevat, täsmällisen teorian esittäminen auttaa tutkijaa erottamaan narratiivista oleelliset piirteet ja karsimaan turhan. Kaikilla analyttisillä narratiiveilla tulee olla ankkuri tai ankkureita ja tämä teoreettinen ankkuri on tuotava selvästi esille (Levi 2002: 116). Toimijoiden, instituutioiden ja rakenteiden väliset suhteet ovat teorian kohteita, konteksti, prosessi, tapahtumajärjestys ja aikaisidonnaisuus selittäviä tekijöitä (Levi 2002: 123–124). Pelkkä teoria ei kuitenkaan riitä, vaan tasapainoinen tutkimus nojaa yhtä lailla analyysiin (Bates et al. 1998: 3) Teoriaa muokataan iteratiivisesti, kunnes kaikki mallin sisältämät ennusteet (implications) toimijoiden todennäköisestä käytöksestä on testattu. Teoria siis nousee alun perin aineistosta, se valitaan sen perusteella, mikä selitys näyttää sopivan. Tämän jälkeen se kuitenkin alistetaan testeille ja uudelleen muotoilulle. (Bates et al. 1998: 17.) Teoria testataan selitysvoimalla: uuden teorian on tuotettava aikaisempia uskottavampi selitys (ibid., Levi 2002: 121). Omassa tutkimuksessani teoria koskee rajat läpäisevien toimijoiden ominaisuuksia ja mahdollisuuksia menestykseen.

#### 4.2.2. Narratiivisuus

Bates et al. (2000: 14) pitävät narratiivien olennaisina osina taustaa tai tapahtumapaikkaa (background or setting), alkua, kohtausten sarjaa (sequence of scenes) ja loppua. Tarinoihin, kertomuksiin (accounts) ja kontekstiin paneudutaan huolella, tutkimukset jäljittävät tiettyjen toimijoiden käytöstä, selventävät tapahtumaketjuja (clarify sequences), kuvailevat rakenteita ja tutkivat vuorovaikutuksen muotoja. Tutkimusraportissa pyritään rikkauteen, tekstuuriin ja yksityiskohtiin. (Bates et al. 1998: 10.) Tutkimusperinteen tapaa luoda narratiivi taas on kritisoitu esimerkiksi historiallisen institutionalismin puitteissa: historiallinen institutionalismi näkee analyttisten narratiivien olevan heikosti narratiivisia (Levi 2002: 113). Myös David Carpenter näkee teoksen *Analytic Narratives* ymmärtävän väärin narratiivin luonteen teoreettisena käsitteenä. Carpenterin mukaan analyttiset narratiivit esittävät enimmäkseen karkeita tapahtumaketjuja (brute sequences of events), joita analysoidaan laajojen muodollisten peliteorioiden (extensive form games) avulla. Tämä metodologinen valinta rajaa Carpenterin mukaan analyysistä pois dynaamisuuden, koska laajoissa muodollisissa peliteorioissa historia etenee kohti jotakin tiettyä päämäärää ja mallissa on vain yksi tasapaino. Hyvä narratiivi taas tekisi Carpenterin mukaan näkyväksi, miten historia valikoi yhden tasapainotilan monista mahdollisista. (Carpenter 2000: 655-658, 665.) Toisaalta Carpenter (2000: 663) kehuu Batesin tapaa tehdä lukijalle näkyväksi erilaisten kokeiltujen mallien epäonnistuminen tutkitun tapauksen selittämisessä. Tässä tavassa ymmärtää narratiivi tutkija kirjoittaa siis omasta tutkimusprosessistaan tarinan, jolla on juoni ja jossa erilaisten vaiheiden kautta päädytään parhaaseen mahdolliseen ymmärrykseen tutkittavasta ilmiöstä. Tämä tapa käsittää narratiivi on ohjannut omankin tutkimusraporttini kirjoittamista.

Carpenter esittää kritiikissään vaihtoehtoisen ja vahvasti historian tutkimukseen nojaavan tavan käyttää narratiiveja (Carpenter 2000: 655-658, 665.), mutta kansainvälisen politiikan tutkimukselle olennaista on ensinnäkin sen seikan muistaminen, etteivät historialliset prosessit ole tapahtumien alussa näyttäneet ennaltamäärätyiltä eivätkä itsestään selviltä. Toisaalta poliittisuuden esiin tuomiseksi on tärkeää pitää mielessä myös kontingenssi: valikoitunut tasapainotila on aina yksi monesta mahdollisesta ja valikoitumisessa on mukana valta. Bates et al (2000: 688) irrottautuvat narratiivisuuden puutteita kohtaan esitetystä kritiikistä toteamalla, että heidän päätavoitteensa on löytää kausaalisuhteita toiminnan ja seurausten välillä. Selkeään sanalliseen muotoon puettu malli tuo esiin nämä kausaalisuhteet. Näin ollen ei haittaa, että narratiivi katkeaa mallien esittelyyn (ibid.). Narratiivi saattaa olla vähemmän mukaansatempaava, mutta on kuitenkin selkeämpi ja täyttää paremmin

tarkoituksensa. Narratiivin idea on kirjoittajillakin tuoda esiin historiallinen tapahtumasarja koko rikkaudessaan, mutta esityksien rajattu pituus ja tarve esitellä uusi lähestymistapa mahdollisimman selkeästi ovat pakottaneet kirjoittajat poikkeamaan ideasta. (Bates et al 2000: 688-689.)

#### 4.2.3. Kontingenssi

Analyyttisten narratiivien teoreettinen perusta ja erityisesti ajatus monien eri tasapainotilanteiden mahdollisuudesta tekee kontingenssista (contingency) eli ennakoimattomuudesta ja sattumanvaraisuudesta tärkeän osan analyttisiä narratiiveja. Analyttisissä narratiiveissa sattumanvaraisuus tekee tilaa strategiselle toiminnalle, joka on kontingenssin lisäksi toinen lähestymistavan keskeisistä tutkimuksessa huomioon otettavista tekijöistä. (Levi 2002: 115) Jopa silloin, kun toimijoilla on selkeät strategiat ja niiden toiminta keskittyy selkeiden keskipisteiden (focal points) ympärille, tilanteet voivat muuttua odottamattomilla tavoilla. Analyttiset narratiivit sopivatkin tutkimukseen, jossa hyväksytään informaation epätäydellisyys ja yleinen epävarmuus tulevaisuudesta. Epätäydellinen informaatio ja yleinen epävarmuus johtavat ennakoimattomiin ja toimijoiden aikomuksista riippumattomiin tilanteisiin. Joillakin muutoksilla voi olla selkeät ja merkittävät seuraukset, joillakin perhosvaikutus, joillakin tuskin ollenkaan vaikutusta ja jää analyttisen narratiivin varaan selvittää, mikä muutos johtuu mistäkin. (Vrt. Levi 2002: 115.) Epävarmuus myös ohjaa toimijoiden käytöstä tiettyyn suuntaan (Levi 2002: 116). Kaikkeen analyttiset narratiivit eivät kuitenkaan pysty: Batesin et al (2000: 690–691) mukaan hyvin suurta epävarmuutta sisältävät tilanteet soveltuvat huonosti analyttisillä narratiiveilla tutkittaviksi. Teoksessaan *Analytic Narratives* kirjoittajat keskittyivät tapauksiin, joissa oli rajallinen epävarmuus historian kulusta (some but hardly complete certainty in the path of history), mutta lähestymistapa sopii heidän mukaansa yhtä lailla korkean epävarmuuden tai sattumanvaraisuuden tutkimiseen (ibid.). Toisaalta sattumanvaraisuus on Batesin et al. mukaan välttämätön edellytys strategiselle toiminnalle. Rajattu sattumanvaraisuus onkin yksi tutkimusasetelman ominaisuuksista, joita edellytetään analyttisten narratiivien käyttäjältä (Levi 2002: 116). Omassa tutkimuksessani sattumanvaraisuus nousee EU:n monimutkaisuudesta poliittisena toimintaympäristönä, poliittiseen prosessiin mukaan pyrkivien toimijoiden suuresta määrästä ja päätöksentekijöiden kohtaamasta informaatiotulvasta. Pääsy poliittiseen prosessiin voi olla kiinni yllättävän pienistäkin seikoista ja pääsyn jälkeenkin vaikutusta vaikeuttaa tarve saada oma viesti läpi. Toisaalta tasapainottavana tekijänä on poliittinen paine saada lainsäädäntöprosessi läpikäytyä ja aiemmassa tutkimuksessa esiin noussut EU:n halukkuus ottaa kansalaisjärjestöjen panos huomioon päätöksenteossa.

#### 4.2.4. Malli

Tutkijan tehtävänä on tuottaa mallin avulla yksityiskohtainen ja selkeärakenteinen narratiivi kontekstista ja prosessista ja kiinnittää narratiivia tuottaessaan huomiota sekä asioiden tapahtumajärjestykseen (sequence) että aikasidonnaisuuteen (Levi 2002: 112). Valmiiden mallien käyttöä ei suositella – tutkija pystyy rakentamaan kuvaavamman mallin itse tutustuttuaan tutkimustapaukseen perusteellisesti (Levi 2002: 116–117). Kuten luvun alussa on jo viitattu, mallin kattavuudella on suuri merkitys: jos liian moni selittävä tekijä tulee mallin ulkopuolelta, malli ei ole riittävä (Bates et al 2000: 686, SSH; Levi 2002: 108–111). Margaret Levi toteaa rajoitettujen (parsimonious) mallien sopivan parhaiten analyttisiin narratiiveihin. Mallille ulkopuolisten tekijöiden määrän tulee olla niin pieni, että on mahdollista tietää, miten muutokset niissä vaikuttavat institutionaaliseen tasapainoon. Tämä korostaa narratiivin sisäisten tekijöiden selitysvoimaa. (Levi 2002: 116.) Oleellista on, että narratiivissa esitetty malli viittaa toimijoiden vuorovaikutussuhteiden rakenteeseen eli instituutioon (structure of relationships (the institutions)), jonka puitteissa tapahtumat ovat tapahtuneet (Bates et al 2000: 687). Analyttisessä narratiivissa malli kiteyttää narratiivin oleellisimmat kohdat (Bates et al. 1998: 12). Omassa tutkimuksessani ei ollut mahdollista rakentaa formaalia saati matemaattista mallia toimija-avaruuden monimutkaisuuden takia: muodostettu yhtälö tai edes vuokaavio olisi niin monimutkainen, ettei se tekisi tehtäväänsä eli selventäisi ja auttaisi lukijan ymmärrystä. Mieleeni hiipikin väistämättä epäily, onko mikään todellisessa yhteiskunnassa tapahtuva sosiaalinen vuorovaikutus pelkistettävissä matemaattiseksi malliksi, jos samaan aikaan on pyrittävä analyttisten narratiivien ihanteen mukaiseen rikkauteen ja yksityiskohtaisuuteen.

#### 4.2.5. Tapahtumajärjestys (path dependence)

Mallien tulisi kuvata tapahtumakulut riippuvaisena eri tekojen tapahtumajärjestyksestä ja tapahtuma-ajasta eli pitää tapahtumajärjestystä kausaalisesti merkittävänä (Levi 2002: 117). Historialla on väliä, edellisillä vaiheilla on kausaalista merkitystä tietyllä ajanjaksolla. Toisaalta termi path dependence voi toisinaan viitata tarpeeseen ymmärtää asiakysymyksen historia tai tarkemmin sanoen kehityskulku, jotta asiakysymys itse voidaan ymmärtää oikein. Suppeampana käsitteenä path dependence viittaa Piersonin (2000: 251) mukaan seuraaviin avainväitteisiin: Tapahtuma-ajalla (tai toiminnan strategisella ajoituksella) ja tapahtumajärjestyksellä on merkitystä lopputuloksen kannalta. Vaikka alkuperäiset olosuhteet olisivat samanlaiset, monet eri lopputulokset ovat mahdol-

lisia. Pienilläkin tai sattumanvaraisilla tapahtumilla voi olla kauaskantoisia seurauksia. Tietyn-tyyppinen toiminta seuraa usein määrättyä uraa, jolloin prosessin suuntaa voi olla lähes mahdotonta muuttaa. Ja viimeisenä poliittista kehitystä luonnehtivat usein kriittiset hetket tai risteyskohdat, jotka määrittelevät sosiaalisen elämän rajat tulevaisuudessa. Samalla tapahtumalla voi siis olla erilainen vaikutus riippuen siitä, missä kohdassa prosessia se tapahtuu. Prosessin suunnan muuttamisen vaikeus johtuu institutionalisoitumisesta ja kustannuksista, jotka syntyvät vaihdettaessa suuntaa tai valittaessa jokin uusi vaihtoehto (vrt. Pierson 2000: 251). Toisaalta prosessin aluksi saamalla suunnalla tai uralla saattaa olla merkitystä juuri sen takia, että se tuottaa voimakkaan vastareaktion, joka suuntaa prosessin uudelleen. (Pierson 2000: 251–252, 264.)

Menneet tapahtumat ovat siis paitsi tuottaneet nykyisin voimassa olevia rajoitteita, myös saattaneet laittaa alulle pitkiä vaikutussuhteiden ketjuja, joiden viimeiset tapahtumat ulottuvat nykyhetkeen asti. (Levi 2002: 117.) Tapahtumajärjestyksen merkityksen korostaminen liittyy analyttisten narratiivien pyrkimykseen tehdä näkyväksi monet eri mahdolliset tasapainotilat. Kun tapahtumajärjestyksellä on merkitystä, prosessin alkupiste ja staattiset voimasuhteet eivät yksinään määritä prosessin lopputulosta. Toisaalta riippuvaisuus tapahtumajärjestyksestä vihjaa, että prosessin suunnan muuttaminen on hankalaa, jos tietyt vallan ja auktoriteetin jakaumat ovat jo institutionalisoituneet. (Levi 2002: 117.) Omassa tutkimuksessani path dependence on toiminut taustakäsitteenä, joka on ohjannut minua kiinnittämään huomiota poliittisen prosessin dynaamisuuteen ja neuvottelujen monivaiheisuuteen. Oletuksena oli, että prosessissa on ECREn kannalta hedelmällisempiä ja hedelmättömämpiä vaiheita tuottaa materiaalia ja pyrkiä vaikuttamaan.

#### 4.2.6. Hypoteesit

Hypoteesit koskevat sitä, mitä olisi voinut tapahtua erilaisissa olosuhteissa ja ne perustuvat komparatiiviselle statiikalle ja kontrafaktuaaliselle argumentoinnille. (Levi 2002: 112.) Analyttisten narratiivien hypoteesit ovat lausumia siitä, miten toimijoiden ja rakenteen keskinäiset suhteet ovat vaikuttaneet lopputuloksen muotoutumiseen. Vaihtoehtoiset hypoteesit esittävät, mikä olisi toisin jos jokin tietty muuttuva tekijä olisi ollut erilainen verrattuna tutkittuun tilanteeseen. Näistä hypoteeseista ilmenevän vaihtoehtoisen tasapainotilanteen pitäisi tehdä näkyväksi toimijoiden harkinta ja syyt sille, että he ovat valinneet toimia niin kuin aineisto näyttää heidän toimineen. Hypoteesit muodostetaan tekemällä mallin sisältämät oletukset selviksi ja täsmällisiksi (explicit) ja kyseenalaista-

malli nämä oletukset hypoteeseiksi ja vastahypoteeseiksi. (Levi 2002: 111–112.) Tuotettujen hypoteesien on oltava sellaisia, joita mikään vaihtoehtoinen malli ei tuottaisi. Lisäksi hypoteesien on oltava testattavissa. (Levi 2002: 119–120.) Daniel Carpenter viittaa omassa kirjan *Analytic Narratives* kritiikissään mahdollisuuksiin rakentaa kontrafaktuaalisia argumentteja seuraavien kysymysten pohjalta: Mitä jos analysoidun toimijan tilalla olisikin ollut toinen toimija, jolla on erilaiset preferenssit? Mitä jos jokin tietty tapahtuma ei olisikaan tapahtunut? (Carpenter 2000: 658.) Hypoteesien on Carpenterin mukaankin kriittisen tärkeää nostaa esiin uusia todisteita, vaihtoehtoisia selityksiä ja eri näkökulmia narratiiviin kuin mitä alkuperäinen malli tuo esiin (vrt. Carpenter 2000: 664). Omassa tutkimuksessani testattavat hypoteesit nousevat teoriasta ja koskevat ECREn kykyä ja toimintamahdollisuuksia strategisena poliittisena toimijana: ECRE nähdään tyyppillisenä rajat läpäisevänä poliittisena toimintaverkostona, jonka pystyy valitsemaan eri strategioiden välillä sen mukaan, minkä se näkee senhetkisessä ympäristössä hedelmällisimmäksi tavaksi toimia. Kyvykkyys, strateginen näkemys ja poliittisen tilanteen arviointikyky ovat analyysin kohteena. Strategiat luokitellaan Keckin ja Sikkinkin nelijaon mukaisesti. Kaikkia vaihtoehtoisia malleja sen sijaan ei ollut mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa testata, vaan on nojattu aiempaan tutkimukseen ja Occamin partaveitseen parhaimman selityksen muodostamisessa.

#### **4.2.7. Analyttisen narratiivin testaaminen**

Ensimmäinen askel narratiivin arvioinnissa on tarkistaa, että mallin sisältämät oletukset vastaavat tunnettuja faktoja. Toinen askel on tarkistaa mallin looginen paikkansapitävyys: johtopäätösten tulee seurata lähtökohdista. Lisäksi analyttisessä narratiivissa esitellyn mallin tulisi sisältää viitteitä toimijoiden todennäköisimmistä valinnoista, käytöksestä ja strategisesta vuorovaikutuksesta. Näiden viitteiden pohjalta voidaan arvioida analyttisen narratiivin pätevyyttä: jos valintoja, käytöstä ja strategista vuorovaikutusta selittävät tekijät löytyvät liian usein mallin ulkopuolelta, mallin pohjana oleva teoria ei selitä tutkittavaa tapausta tai prosessia. Jos malli on paikkansa pitävä, sen antamat viitteet oikeiksi todettujen otetusten seurauksista toteutuvat tutkimusaineistossa. (Levi 2002: 119–120, Bates et al. 1998: 14–15.) Neljäs askel analyttisen narratiivin arvioinnissa on Batesin et al. (1998: 17–18) mukaan verrata sen tuottamia selityksiä muiden teorioiden pohjalta saatuihin selityksiin.

Sisäisen koherenssin lisäksi arvioinnin kohteeksi on otettava tutkijan tekemien valintojen parhaim-

muus. Hyvässä analyttisessä narratiivissa oletukset on tuotu selvästi esiin ja testausvaiheessa näiden oletusten järkevyyttä (reasonableness) arvioidaan. Ovatko avaintoimijoiksi määritellyt toimijat todella prosessin avaintoimijoita? Onko tutkija antanut uskottavan ja perustellun (defensible) määritelmän toimijoiden preferensseistä, preferenssien tärkeysjärjestyksestä, uskomuksista ja päämääristä? Ovatko narratiivin oletukset perusteltuja ja yhteensopivia tutkimuskohteen kanssa, onko narratiivi rikas ja ottaako se huomioon kaikki oleelliset tekijät? Toisaalta analyttisten narratiivien iteratiivisuus, vuorovaikutteisuus aineiston ja selityksen välillä, vähentää avonaisten tai testaamattomien oletusten todennäköisyyttä. Iterointi loppuu vasta silloin, kun kaikki viitteet todennäköisestä käytöksestä (implications) on käyty läpi, joten valmiiseen narratiiviin ei pitäisi jäädä paikkansa pitämättömiä oletuksia. (Vrt. Levi 2002: 120.)

Batesin et al ihanteiden vastaisesti tätä arviointia ei ole tässä tutkimuksessa kirjoitettu auki, mutta se on ohjannut tutkimuksen tekoa ja erityisesti johtopäätösten muodostamista. Muiden teorioiden antamiin selityksiin vertaaminen taas rajautui pois tutkimuksesta, koska suoraan verrattavia tutkimustuloksia ei ollut saatavissa eikä opinnäytetyötä ollut järkevää paisuttaa tekemällä analyysiä monta kertaa eri näkökulmista. Sen sijaan tutkimuksen tekoa ja tutkimusraportin kirjoittamista ovat ohjanneet tavalliset tieteenteon ihanteet harkittujen ratkaisujen teosta argumentoinnin selkeyteen ja avoimuuteen. Arviointikriteerit on kirjoitettu selvästi esiin, jotta tutkimus on helpommin kenen tahansa lukijan arvioitavissa<sup>21</sup>.

#### 4.2.8. Analyttisen narratiivin yleistettävyyden

Analyttisten narratiivien päätavoite on saavuttaa tarkka ymmärrys jostakin tietystä tapauksesta, mutta metodin tieteellinen Akilleen kantapää on kieltämättä tulosten heikko yleistettävyys. Lopullisessa tutkimusraportissa narratiivi ja analyysi ovat tiukasti yhteen kietoutuneet: teorian tulee olla upotettuna narratiiviin. Alkuperäiset hypoteesit perustetaan deduktiiviselle päättelylle peliteorian ja rationaalisen valinnan teorioiden oletusten mukaisesti, mutta tämän jälkeen mallia hiotaan tutkimusprosessin aikana induktiivisesti ja iteratiivisesti tutkimusaineiston ja teorian välillä, tutkimusaineiston paljastamien uusien mahdollisuuksien pohjalta. Malleja käytetään valaisemaan eri muuttujien välisiä kausaalisia yhteyksiä, ei testaamaan yleisen tason mallista johdettuja oletuksia tapausesimerkeillä. Tämä saattaa toisaalta tehdä mallista vähemmän yleispätevän, mutta toisaalta lisää selitys-

<sup>21</sup> Vrt. Levi 2002: 123 mallin testaamisesta ja muiden tutkijoiden roolista.

voimaa yksittäisessä tapauksessa.<sup>22</sup> (Levi 2002: 118–119, 121.) Oman tutkimuksenikaan tarkoitus ei ole kumota tai vahvistaa Keckin ja Sikkinkin teoriaa rajat läpäisevistä toimijoista. Sen sijaan pidän mainittua teoriaa kohtuullisen hyvin toteen näytettynä ja pyrin sen avulla ymmärtämään Euroopan unionia, turvapaikkapolitiikkaa, rajat läpäiseviä toimijoita ja normimuutoksia siinä määrin kuin aineistoni antaa myöden. Kumoamisen tai vahvistamisen sijaan omassa projektissani on mahdollista ja tarkoituksenmukaista tarkentaa ja soveltaa. Tavoite on tuottaa uutta tietoa, ei todistaa vanhojen mallien yleispätevyyttä (vrt. Levi 2002: 119). Toisaalta päätöksenteon mekanismien ja rakenteiden tunnistaminen voi auttaa ennustamaan toimijoiden käytöstä muissa vastaavanlaisissa tilanteissa (Levi 2002: 122) ja tämä löyhä tavoite on vastaa omaa tutkimusintressiäni, EU:n tuntemista pakolaisjärjestöjen toimintaympäristönä rajoitteineen ja mahdollisuuksineen.

---

22 Puutteellista selitysvoimaa yksittäisissä tapauksissa on pidetty usein puutteena rationaalisen valinnan teorioissa, joille analyttinen narratiivi metodina pohjautuu (Levi 2002: 118).



## 5. ANALYYSI: ECRE STRATEGISENA TOIMIJANA DUBLIN-KYSYMYKSESSÄ

Analyttisten narratiivien ideaalien ohjaamana analyysi rakentui kolmikerroksiseksi. Alun tutustumisvaiheen ja silmäilevän lukemisen perusteella avaintoimijoiksi erottui neljä tahoja, komissio, Euroopan parlamentti, neuvosto ja ECRE. Näiden toimijoiden alustaviksi preferensseiksi hahmottui vastaavasti huolellinen lainsäädännön valmistelutyö ja tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen tasapainon säilyttäminen (komissio), kustannustehokkuus, toimivuus ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (parlamentti), tehokkuus, valtioidenvälisen yhteistyön lisääminen ja kansainvälisten velvoitteiden kunnioittaminen (neuvosto) sekä turvapaikanhakijoiden aseman parantaminen inhimillisinä olentoina ja oikeuksien haltijoina (ECRE). Tämän jälkeen, ensimmäisellä paneutuvalla lukukerralla, olen etsinyt eri toimijoiden tuottamasta aineistosta ristiviittauksia muihin toimijoihin. Näiden viittausten perusteella olen rakentanut kuvaa eri toimijoiden välisestä vuorovaikutussuhteiden verkostosta, joka rajaa osaltaan ECREn toimintamahdollisuuksia. Ensimmäisen kerroksen tarkoituksena oli toisin sanoen hahmotella, millaisia mahdollisuuksia ECREllä olisi toimia ja ajaa tavoitteitaan. Tutkimuksen toinen kerros muodostuu ECREn todellisuudessa käyttämien strategioiden analysoinnista: mitkä mahdollisuudet ECRE on käyttänyt hyväkseen. Analyysin kolmas kerros taas vertailee toisiinsa alkuperäistä Dublin II -asetusta, komission ehdotusta uudeksi asetukseksi ja lopullista Dublin III -asetusta ja toisaalta ECREn monissa yhteyksissä esiintuvia suosituksia ja preferenssejä. Tarkoituksena on arvioida, onko ECRE saavuttanut tavoitteitaan.

### 5.1. Toimijoiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa olen paneutunut siihen, millainen toimijoiden ja vuorovaikutuksen verkko tutkituista teksteistä nousee esiin. Käyn ensin läpi kunkin toimijan tekstit kiinnittäen huomiota siihen, mistä toimijoista niissä puhutaan ja mihin sävyyn: miten tekstin tuottanut toimija suhtautuu muihin mainitsemisen arvoisena pitämiinsä toimijoihin. Tämän jälkeen vedän eri toimijoiden näkökulmat yhteen, eli hahmotelen ECREn toimintaympäristön vuorovaikutussuhteiden verkostona, jossa toiset toimijat ovat keskeisempiä ja toiset marginaalisempia, toiset avoimempia vaikutusyrityksille ja toiset läpäisemättömämpiä. Neuvoston osuuden olen käsitellyt ensimmäisenä, koska sen perusteella oli helpoimmin muodostettavissa kronologisesti etenevä esitys asetuksen

valmistelutyön etenemisestä pohjaksi lukijan ymmärrykselle. Tämän prosessin kuvailun olen pyrkinyt tiivistämään neuvoston osuuteen, mutta tekstin ymmärrettävyyden takia joitakin viittauksia toistuu myös muualla toimija-analyysissä.

Tekstissäni käyn läpi toimijoiden keskinäisiä suhteita ensin neuvoston, sitten komission, sitten parlamentin ja lopulta ECREn näkökulmasta. Eri näkökulmista käsin osa teksteistä näyttäytyy myös kyseenalaisena: toimijoiden subjektiivisuus tulee esiin samoin kuin pyrkimykset luoda omaa imagoa tuotettujen tekstien kautta. Yhdessä nämä eri näkökulmat auttavat muodostamaan realistisemman kuvan eri toimijoiden valtapositiosta ja ECREn toimintamahdollisuuksista. Ensimmäinen tutkimustulos oli se, että vaikka ECRE itse puhuu omasta toiminnastaan ja arvostaa erityisesti UNHCR:n arvovaltaa kysymysten määrittelyssä, eivät EU-elimet mainitse kansalaisjärjestöjä kuin hyvin harvoin ja silloin kun mainitsevat, käyttävät useimmiten vain hyväkseen UNHCR:n tuottamaa tilastotietoa. Tässä kevyessä diskurssianalyttisessä osiossa nousikin selvä kuva kahdesta erillisestä diskurssista, jossa ECRE puhuu valtioista, turvapaikanhakijoista ja itsestään ja EU-elimet taas valtioista, komissiosta, neuvostosta ja Euroopan parlamentista. EU-elinten tuottamasta aineistosta ei parhaalla tahdollakaan voi lukea suurta arvostusta ECREä kohtaan tai keskeistä roolia kansalaisjärjestöille, sillä maininnat ovat yksinkertaisesti liian harvoja.

### **5.1.1. Neuvoston aineisto**

Läpi koko neuvoston aineiston maininnat Dublin-järjestelmästä ovat enimmäkseen lyhyitä viittauksia monien muiden poliittisten prosessien referoinnin joukossa OSA-neuvoston eri kokousten päätelmillä. Lisäksi näitä enimmäkseen lyhyitä viittauksia oli ylipäättään löydettävissä vain vuosien 2007–2013 päätelmiltä – sitä ennen neuvosto ei käsitellyt Dublin-asetusta virallisessa kokoonpanossaan. Vuosina 2007–2009 Dublin-asetuksen käsittely neuvoston päätelmillä on niukkasanaista eikä kyseisiltä vuosilta ole myöskään löydettävissä puheenjohtajamaiden tuottamaa täydentävää materiaalia. Dublin-asetusta käsitellään pienenä osana yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää (Common European Asylum System, CEAS). Päätelmiä täydentämään olen analysoinut myös puheenjohtajamaiden neuvostokäsittelyä varten valmistelemia papereita siltä osin, kun ne liittyvät Dublin-järjestelmään. Näissä papereissa näkyy epäilemättä kulloisenkin puheenjohtajan kädenjälki, mutta ne avaavat kuitenkin osaltaan sitä, mitä asioita neuvostossa pidetään ongelmallisina ja toisaalta oleellisina käsitellä. Niissä myös annetaan päätelmiin verrattuna huomattavasti lisätietoa Dublin-

asetuksen käsittelyn vaiheista ja eri toimijoiden rooleista käsittelyssä. Kaiken kaikkiaan aineisto on riittävä antamaan kattavan ja säännönmukaisen kuvan neuvoston suhtautumisesta muihin toimijoihin. Seuraavassa analysoin neuvottelujen kronologian jälkeen tarkemmin neuvoston käyttämiä sanamuotoja ja viittauksia ensin suhteessa komissioon, sen jälkeen suhteessa parlamenttiin ja vielä suhteessa jäsenvaltioihin. Tämän jälkeen vedän yhteen neuvoston itselleen ottaman roolin suhteessa muihin EU-eliimiin ja kansalaisjärjestöihin.

Vuosina 2007-2009 Dublin-asetusta ei käsitellä syvällisesti, vaan lähinnä mainitaan osana CEASin puitteissa tehtävää lainsäädäntötyötä. 12.-13.6.2007 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä neuvosto mainitsee Dublin-asetuksen CEASin yhteydessä, todetessaan komission pian antavan Dublin-asetuksen edellyttämän raportin asetuksen toteutumisesta. 24.-25.7.2008 pidetyn kokouksen päätelmillä maininta on vielä lyhyempi ja pinnallisempi: Dublin-järjestelmä esitellään CEASin osana. 4.-5.6.2009 pidetyn kokouksen päätelmillä viitataan jo käynnissä oleviin neuvotteluihin viidestä lainsäädännöllisestä instrumentista, joihin Dublin-asetuskin kuuluu. 21.9.2009 pidetyn kokouksen päätelmillä toistetaan luettelo viidestä lainsäädännöllisestä instrumentista ja Dublin-asetuksesta yhtenä luettelon kohtana, samoin kuin 30.11.-1.12.2009 pidetyn kokouksen päätelmilläkin. Vuonna 2010 keskustelu Dublin-asetuksesta alkaa jäsenvaltioiden tarpeiden pohjalta. 7.-8.10.2010 pidetyn OSA-kokouksen päätelmät ovat ensimmäinen dokumentti neuvoston aineistossa, jossa Dublin-asetuksesta aidosti keskustellaan eikä vain viitata lyhyesti sen olemassaoloon. Jäsenvaltioiden kerrotaan keskustelleen Dublin-asetuksen luomista tarpeista ja tärkeinä pitämistä periaatteista lainsäädäntötyön taustalla. Tämän lisäksi päätelmissä kerrotaan komission missioista Kreikkaan. Päätelmiin liittyy myös neuvoston aineiston ensimmäinen puheenjohtajan valmistelupaperi (dokumenttinro 17223/10), jolla kerrotaan Dublin-asetuksen neuvottelujen aikatauluista ja vaiheista sekä myös pieneltä osin valtioiden tavoitteista Dublin-järjestelmään liittyen.

Vuosi 2011 kului neuvotteluihin komission ehdotuksesta Dublin-siirtojen keskeyttämiseksi ja puheenjohtajamaa Puolan vastaehdotuksesta varhaisen varoituksen ja arvioinnin järjestelmäksi. 11.-12.4.2011 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä Dublin-asetuksesta kerrotaan vain, että neuvottelut jatkuvat. 22.-23.9.2011 pidetyn kokouksen päätelmillä taas avataan komission ehdotusta Dublin-siirtojen keskeyttämisjärjestelmäksi ja valtioiden luomaa vaihtoehtoista arviointijärjestelmää. Valmistelupaperilla 13930/11 kehystetään turvapaikkakriisit toisaalta hallintakysymyksiksi, toisaalta solidaarisuuden tarpeen pohjalta ja paperin liitteellä 13930/11 ADD 1 puheenjohtajamaa esittelee oman vaihtoehtonsa vastaukseksi kriiseihin, arvioinnin ja varhaisen varoituksen järjestelmän. 27.-28.10.2011 pidetyn kokouksen päätelmillä kerrotaan valtioiden enemmistön hylänneen komission

ehdotuksen ja kannattaneen sen sijaan arviointijärjestelmää. Valmistelupaperilla 15843/11 avataan tätä vielä enemmän ja kerrotaan hylkäykseen johtaneista neuvotteluista. 13.-14.12.2011 pidetyn kokouksen päätelmillä kerrotaan, että Dublin-neuvotteluissa on edistytty edelleen erityisesti mainitun varhaisen varoituksen ja arviointijärjestelmän suhteen. Kokouksen valmistelupaperilla 18170/11 kerrotaan vielä tarkemmin neuvottelujen osallistujista ja päämääristä varhaisen varoituksen järjestelmän takana.

Vuoden 2012 sujuvasti etenevistä neuvotteluista päädytään neuvoston aineistossa lopulta vuoden 2013 hyväksyntään uudesta Dublin-asetuksesta. 8.3.2012 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä kerrotaan jälleen Dublin-neuvottelujen edenneen erityisesti varhaisen varoituksen järjestelmän osalta. Kokouksen valmistelupaperilla 7010/12 käsitellään neuvoston aineistolle erityisen seikkaperäisesti sukulaisen määritelmää ja varhaisen varoituksen järjestelmää koskeneista neuvotteluista. 26.-27.4.2012 pidetyn kokouksen päätelmillä kerrotaan neuvoston ja parlamentin välisten neuvottelujen olevan pian alkamassa. 25.-26.10.2012 pidetyn kokouksen päätelmillä taas kerrotaan näiden neuvoston ja parlamentin välisten neuvottelujen päättyneen. Tämän lisäksi neuvosto kertoo hyväksyneensä Dublin-järjestelmään liittyen erityiset solidaarisuuspäätöslauselmat.<sup>23</sup> 6.-7.12.2012 pidetyn kokouksen päätelmillä kerrotaan neuvoston hyväksyneen parlamentin kanssa saavutettu yhteisymmärrys keskustelutta, minkä lisäksi esitellään sekä Dublin-järjestelmä että varhaisen varoituksen järjestelmä. Valmistelupaperilla 16853/12 taas todetaan vain niukkasanaisesti, että OSA-neuvoston odotetaan hyväksyvän parlamentin kanssa saavutettu yhteisymmärrys. 6.-7.6.2013 pidetyn kokouksen päätelmillä taas todetaan CEASin etenevän hyvin ja neuvoston hyväksyneen kantansa mm. Dublin-asetukseen ensimmäisessä käsittelyssä. Samaan aikaan julkaistussa lehdistötiedotteessa 10411/13 toistetaan Dublin-asetuksen tarkoitus ja päämäärät ja kerrotaan tiivistetysti uuteen asetukseen tehdyistä muutoksista. Tarkemmin tehtyjä muutoksia kuvaillaan lehdistötiedotteessa 10526/1/13 REV 1, jolla uusi Dublin-asetus kehystetään toisaalta tehokkuuden, toisaalta yksilöiden oikeuksien näkökulmasta.

Neuvoston aineistossa komissio noudattaa neuvoston ohjeita ja asetuksia valmistellessaan vihreää kirjaa (12.-13.6.2007 pidetyn kokouksen päätelmät) ja esittäessään toimenpiteitä CEASin toisen vaiheen saavuttamiseksi (24.-25.7.2008). 21.9.2009 pidetyn kokouksen päätelmillä neuvosto viittaa komission tuleviin ehdotuksiin ja jättäytyy itse passiiviseen rooliin - antaa siis komissiolle vastuun ja työrauhan viedä politiikkaa eteenpäin ehdotusten kautta. Sen sijaan 27.9.2010 julkaistussa

<sup>23</sup> Nämä solidaarisuuspäätöslauselmat ovat tyypillistä diplomaattista sanahelinää eivätkä sisällä merkittäviä tai muusta aineistosta erilaisia Dublin-järjestelmää koskevia lausumia.

puheenjohtajamaa Belgian raportissa neuvostolle komissio tuodaan esiin neuvotteluun valmiina ja valtioiden alapuolella hierarkiassa olevana tahona, joka joutui marraskuun 2009 OSA-kokouksen jälkeen vetämään pois valtioiden vastustaman ehdotuksen Dublin-siirtojen keskeyttämismekanismista ja kehittämään uusia aloitteita, jotta järjestelmää saataisiin kehitettyä valtioiden toivomaan suuntaan. Tekstissä kerrotaan komission ottaneen huomioon valtioiden kannan, mutta todenneen myös, että sekä parlamentin että neuvoston tulee hyväksyä tuleva aloite. Puheenjohtajamaa mainitsee myös komission tulevan ehdotuksen korvaavaksi hätämekanismiksi asiana, josta neuvoston täytyy keskustella (debate). Komissio siis on altavastajaan asemassa ja tekstistä välittyy myös kuva komissiosta, joka on ehkä hieman närkästynyt ehdotustensa saamasta vastaanotosta. 7.-8.10.2010 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä komissio näyttäytyy taas arviointikykyisenä ja oma-aloitteisena toimijana, joka on osallistunut keskusteluun ja kertonut neuvostolle hiljattaisista missioistaan Kreikkaan. Näiden matkojen aikana komission edustajat olivat päätelmien mukaan keskustelleet Kreikan poliittisten johtajien kanssa Kreikan turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta. Kokouksen jälkeen viisi peräkkäistä puheenjohtajamaata julkaisi lausunnon 17223/10, jolla eritellään senhetkisiä turvapaikkaan liittyviä lainsäädäntöprojekteja. Dublin-asetusta käsitellään varhaisen varoituksen järjestelmän kautta ja puheenjohtajamaat tuovat esiin valtioiden tavoitteet järjestelmän suhteen.

22.–23.9.2011 järjestetyn kokouksen päätelmillä komissioon viitataan hätätilannejärjestelmän (mekanismi siirtojen keskeyttämiseksi hätätilanteessa) esittelijänä ja vahvana puolestapuhujana, kun taas jäsenvaltioiden kerrotaan torjuneen kyseisen ehdotuksen. Komissiolla ei näytä olevan juurikaan määrittelyvaltaa, ainakaan verrattuna valtioihin. Puheenjohtajamaan tilannekatsauksella 13930/11 puheenjohtajamaa pitää jäsenvaltioiden, EASOn ja komission keskinäistä roolijakoa ehdotetussa jäsenvaltioiden toimeenpanon arviointimekanismissa hankalana ja keskustelua vaativana asiana – komission asema muiden toimijoiden aseman ohella näyttäytyy siis neuvoston päätäntävällän alaisena asiana. Edellisen dokumentin liite (13930/11 ADD 1) muodostaa puheenjohtajamaa Puolan ratkaisuehdotuksen komission ehdottaman Dublin-siirtojen keskeyttämisjärjestelmän muodostamaan ongelmaan. Ratkaisuehdotuksessa komissiolle jää koordinoijan, raporttien ja suositusten välittäjän, vuosittaisen standardimuotoisen kyselyn lähettäjän ja parannussuosituksen antajan rooli. Komission itsenäinen toimintavalta jää hyvin kapeaksi: sillä on vain valta käynnistää ad hoc -valvontaprosesseja, joista sillä on raportointivelvollisuus parlamentille ja neuvostolle. Myös 27.–28.10.2011 järjestetyn OSA-kokouksen päätelmistä ilmenee jäsenvaltioiden täysi valta kieltäytyä komission tekemistä ehdotuksista: enemmistö valtioista oli päätelmien mukaan pitänyt voimassa (maintained) kielteisen kantansa komission ehdotukseen Dublin-siirtojen keskeyttämisestä hätätilanteessa.

13.–14.12.2011, 8.3.2012 ja 26.–27.4.2012 pidettyjen OSA-kokousten päätelmillä komissiota ei edes mainita. Sen sijaan viimeksi mainitussa kokouksessa hyväksyttiin päätöslauselmat kehyksestä aidon ja käytännöllisen solidaarisuuden osoittamiseksi niitä jäsenvaltioita kohtaan, joiden turvapaikkajärjestelmät kohtaavat erityisiä paineita, ml. sekoittuneista maahanmuuttovirroista johtuvat paineet. Tällä kehyksellä komissiolle kaavaillaan monia käytännön tehtäviä ja rooleja valtioiden alaisuudessa ja valtioiden ohjaamana. Suurin vaikutusvalta komissiolla olisi näiden ehdotusten toteutuessa neuvonantajana erityisten paineiden kohteiksi joutuneille jäsenvaltioille ja hakemusten yhteisen käsittelyn mahdollisuuden tutkijana. 25.–26.10.2012 pidetyn OSA-kokouksen päätelmien mukaan taas neuvottelut neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä oli saatu päätökseen ja ainoa Dublin-asetuksen sisällön suhteen avoimeksi jäänyt asia liittyi komitologiaan. Tarkemmin sanoen viimeinen neuvoteltava asia oli se, annettaisiinko komissiolle valta tehdä asiassa delegoituja säädöksiä (valta päättää rajallisista teknisistä yksityiskohdista) vai täytäntöönpanosäädöksiä (valta antaa kaikki tarvittavat säädökset asetuksen täytäntöönpanoksi jäsenmaissa). 6.–7.12.2012 pidetyn kokouksen päätelmillä komissiota ei jälleen mainita. 6.–7.6.2013 pidetyssä kokouksessa puheenjohtajamaa Irlanti ei palaa komission rooliin eikä komitologiasta saavutettuun päätökseen, mutta lopullisen asetuksen artiklasta 45 selviää, että komissiolle annettiin valta tehdä delegoituja säädöksiä.

Neuvoston suhde komissioon on siis aineistossa pidättyväisen hierarkkinen: komissio näyttäytyy neuvoston päätelmissä suhteellisen itsenäisenä ja kyvykkäänä toimijana, joka kuitenkin noudattaa täysin neuvoston antamia ohjeita ja asemansa laillisia rajoituksia. Komission yritykset määritellä politiikan uusia linjoja kilpistyvät jäsenvaltioiden vastustukseen ja komissio taipuu neuvoston tahtoon. Sen sijaan neuvosto ohjaa komission käytännön politiikan mahdollistajan ja kehittäjän rooliin.

Parlamentti herää neuvoston aineistolla eloon toimijana 4.–5.6.2009 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä: neuvosto ohjaa valmistelevia elimiään ottamaan parlamentin näkemyksen huomioon valmistellessaan viittä turvapaikkapoliittista asetusta. Lisäksi parlamentin kerrotaan hyväksyneen lainsäädännöllisiä päätöslauselmia (legislative conclusions), joissa esitetään muutoksia komission ehdotukseen yhteispäätösmenettelyn mukaisesti. Komissio on siis antanut ehdotuksensa ja on parlamentin vuoro toimia laillisen asemansa mukaisesti. 30.11.–1.12.2009 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä ohjataan neuvostoa ja parlamenttia ottamaan huomioon tulevissa CEAS-neuvotteluissa useita seikkoja. 27.9.2010 julkaistussa puheenjohtajamaa Belgian raportissa parlamentti nousee näkyvästi esiin. Erityisesti kansalaisvapauksien ja oikeus- ja sisäasioiden valiokunta LIBE maini-

taan useasti, sillä kaikki neljä priorisoitua asetusta käsiteltiin yhteispäätösmenettelyssä (nyk. tavallinen lainsäätämismenettely) ja LIBE vastuullisena valiokuntana valmisteli parlamentin kantaa esitykseen. Puheenjohtajamaa Belgia ilmaisee aikomuksensa olla edelleen yhteydessä parlamentin edustajiin ja kertoo parlamentin tulevan laatimaan uuden ensimmäisen käsittelyn kannan komission jätettyä uuden ehdotuksen Eurodac-asetukseksi. LIBEn puheenjohtajan kerrotaan ilmaisseen konferenssissa tukensa Belgian puheenjohtajana esittämälle strategialle, minkä lisäksi turvapaikka-asioiden kerrotaan olleen korkealla LIBEn agendalla samaan aikaan ministerikonferenssin kanssa pidetyssä komitean kokouksessa. 30.11.2010 päivätyssä viiden peräkkäisen puheenjohtajamaan lausunnossa (17223/10) taas merkille pantavaa on tapa, jolla parlamentti näyttäytyy eri lainsäädännöllisten instrumenttien yksityiskohtien hyväksyjänä – siis kohtuullista mutta todellista valtaa käyttävänä toimijana neuvoston rinnalla.

Puheenjohtajamaa Puolan valmistelupaperilla 13930/11 mainitaan ohimennen kesken olevat neuvottelut parlamentin kanssa. Liitteellä 13930/11 ADD 1 taas puheenjohtaja kertoo työskentelystään tilanteen ratkaisemiseksi ja kertoo, että kolmikantaneuvotteluissa parlamentin, puheenjohtajamaa Puolan ja komission kesken varmistui niin osanottajien tahto jatkaa työskentelyä ko. asioiden parissa kuin parlamentin kiinnostus prosessia kohtaan. 27.–28.10.2011 järjestetyn OSA-kokouksen päätelmissä parlamenttiin viitataan neuvoston kertoessa parlamentin antaneen virallisen hyväksyntänsä kesällä saavutetulle kompromissitekstille kansainvälisen suojelun direktiiviksi. Keskustelun pohjana olleella tilannekatsauksella 15843/11 taas puheenjohtajamaa viittaa suunniteltuihin kolmikantaneuvotteluihin niistä lakipaketin osista, joissa neuvosto on kyennyt saavuttamaan yhteisymmärryksen. Suoraa viittausta Dublin-asetukseen ei ole, mutta asiayhteydestä on jälleen selvää, että parlamentin hyväksyntä on välttämätön ehto asetuksen valmistelun etenemiselle. 13.–14.12.2011 pidetyn kokouksen päätelmissä kerrotaan, että ministerit ohjasivat neuvoston valmisteluelimiä (tilannekatsauksen 7010/12 mukaan Coreper II) jatkamaan työtä yhteisymmärryksen saavuttamiseksi neuvoston piirissä ja parlamentin kanssa mahdollisimman pian. 26.–27.4.2012 pidetyn kokouksen päätelmillä Coreperin kerrotaan antaneen neuvostolle mandaatin neuvotella Euroopan parlamentin kanssa Dublin-asetuksen antamisesta kokonaan uudessa muodossa (recast). Pohjana näille neuvotteluille olisi kompromissiteksti, joka on jo ollut keskustelun kohteena yhdessä aikaisemmassa neuvoston kokouksessa ja lisäksi useissa neuvonantajatasen (counsellors' level) kokouksissa tammi-, helmi- ja maaliskuussa. Parlamentin kanssa käytävien neuvottelujen kerrotaan alkavan mahdollisimman pian. Parlamentilla vaikuttaisi siis olevan todellista merkitystä Dublin-asetuksesta käydyissä neuvotteluissa: sen hyväksyntä on välttämätön edellytys prosessin etenemiselle ja mikäli hyväksyntää ei olla saamassa, neuvotteluprosessi seisoo paikallaan.

25.-26.10.2012 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä neuvottelut neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä oli saatu päätökseen ja loput neuvoston parlamenttia koskevista maininnoista ovat ytimekkäitä viittauksia prosessin muodollisesta loppuun saattamisesta. Kaiken kaikkiaan viittaukset Euroopan parlamenttiin ovat neuvoston päätelmissä komissiota koskeviin mainintoihin verrattuna harvinaisia ja lyhytsanaisia ja koskevat poikkeuksetta lainsäädännöllisistä instrumenteista käytyjä neuvotteluja. Useilla päätelmillä parlamenttia ei mainita ollenkaan (12.-13.6.2007, 24.-25.7.2008, 21.9.2009, 7.-8.10.2010, 11.-12.4.2011 ja 22.-23.9.2011 pidetyt OSA-kokoukset). Näissä neuvotteluissa neuvosto näyttää näkevän parlamentin tasa-arvoisessa asemassa olevana neuvottelukumppanina, jonka näkemykset on viisasta ottaa huomioon jo esityksiä valmisteltaessa. Neuvottelujen osapuolina mainitaan toistuvasti parlamentin kansalaisvapauksien ja oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) ja jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista koostuva komitea, Coreper II. Dublin-asetuksen neuvotteluprosessi näyttäytyy monimutkaisena tanssina, jossa sovittuja muotoja noudatetaan tarkasti ja vastapuolen liikkeitä ennakoidaan jo etukäteen. Näin tapahtuu erityisesti neuvotteluvaiheen ulkopuolella ja neuvoston käsitellessä Dublin-asetuksen toimeenpanon käytännön ongelmia. Hiljaisia jaksoja voivat selittää tauot ja ajoittaiset umpikujat neuvotteluissa: asetuksen muokkaaminen kesti monta vuotta eikä neuvostolla välttämättä ollut aina uutta kerrottavaa neuvottelujen tilanteesta.

Neuvoston käsitellessä valtioita useimmin toistuva rooli on paineiden alainen, solidaarisuutta ja tukea tarvitseva työtoveri (päätelmät 7.-8.10.2010, valmistelupaperi 13930/11, valmistelupaperi 15843/11, solidaarisuuspäätöslauselmat 7485/12, päätelmät 26.-27.4.2012, päätelmät 25.-26.10.2012, valmistelupaperi 7010/12) Valmistelupaperilla 13930/11 valtiot näyttäytyvät osana monimutkaista verkostoa, jossa yhden toimijan teoilla on laajat vaikutukset muihin toimijoihin. Valtiot joutuvat paperin mukaan toisinaan kestävämmien paineiden alaisiksi eivätkä kykene yksin vastaamaan turvapaikkatilanteen haasteisiin samaan aikaan kun niillä on velvollisuus hoitaa oma osuutensa yhdessä sovitun mukaisesti. Paperista onkin luettavissa syy laajalle solidaarisuuden ja keskinäisen luottamuksen lisäämiselle: osa valtioista ei hoida velvoitteitaan muita valtioita tyydyttävällä tavalla (13930/11, s. 3). Paperi 15843/11 näkee samoin jotkin valtiot erityisten paineiden alaisina ja jotkin valtiot osoittamassa puutteellista tahtoa tai yritystä toimeenpanna yhteinen turvapaikkalainsäädäntö. Solidaarisuuspäätöslauselmilla 7485/12 taas keskitytään täysin jäsenvaltioihin juuri tuen tarvitsemisen näkökulmasta.

Toisaalta valtiot näyttäytyvät yhteisen politiikan toimeenpanijoina ja turvapaikkapolitiikan suuntaa ratkaisevasti ohjaavana toimijana (esimerkiksi valmistelupaperi 17223/10, päätelmät 7.-8.10.2010,



valmistelupaperi 15843/11). Järjestelmän kehittäminen näyttää perustuvan valtioiden mielipiteille, huolille, toiveille ja vaatimuksille samaan aikaan kuin pidetään itsestään selvänä, että valtioiden on toimeenpantava yhteinen lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Valtioilla on myös lopullinen päätösvalta politiikan suunnasta, mikä näkyy erityisesti komission Dublin-siirtojen keskeytysjärjestelmän torjumisessa. Puheenjohtajamaan valmistelemalla paperilla 18170/11 tarkennetaan, että keskusteluja on käyty sekä SCIFAssa (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, jäsenvaltioiden ministeriöiden päällikkötasosta koostuva valmisteleva ja neuvotteleva elin) että Coreper II:ssa. Paperin mukaan ylivoimainen enemmistö jäsenvaltioista katsoi, ettei komission ehdotuksen mukaisista siirtojen keskeyttämisen mekanismeista tulisi ottaa käyttöön vaan sen sijaan keskittyä siirtojen keskeyttämistarpeeseen johtavien kriisien syihin. Valtiot siis vaikuttavat hylkäävän komission esityksen päättäväisesti, välittämättä komission mahdollisesta mielipahasta.

Neuvoston suhde jäsenvaltioihin taas poikkeaa oleellisesti muista aineistoni toimijoiden välisistä suhteista, koostuuhun neuvosto jäsenvaltioiden edustajista. Aineistossa on kuitenkin havaittavissa selvä roolijako neuvoston ja jäsenvaltioiden kesken: neuvosto ohjaa toimeenpanoa ja suunnittelee lainsäädäntöä, jäsenvaltiot toimeenpanevat ja määrittävät vaatimuksillaan ja toiveillaan politiikan suunnan. Toisaalta neuvosto mainitsee jäsenvaltiot harvoin ja silloinkin lyhyesti – huomattavasti harvemmin kuin muut toimijat ne mainitsevat.

Neuvosto viittaa kansalaisjärjestöihin Dublin-asetuksen yhteydessä hyvin harvoin: suurimmassa osassa tutkittuja dokumentteja kansalaisjärjestöjä ei mainita ollenkaan Dublin-asetuksen kohdalla. Vain vuonna 2011 annetussa, puheenjohtajamaa Puolan valmistelemassa ehdotuksessa varhaisen varoituksen järjestelmäksi UNHCR:lle suunnitellaan asiantuntijan ja tukijan roolia valvontaprosessiin (13930/11 ADD 1, s. 3). Samalla paperilla keskustelua kansainvälisten organisaatioiden ja muiden sidosryhmien kanssa suunnitellaan osaksi vuotuista arviointiprosessia. Muualla kuin Dublin-asetuksen yhteydessä UNHCR:ään kyllä viitataan. Vuoden 2007 ja vuoden 2008 päätelmillä UNHCR esiintyy Irakin pakolaiskriisin asiantuntijana, 25.-26.10.2012 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä Syyrian tilanteen asiantuntijana. 11.-12.4.2011 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä neuvosto pitää UNHCR:n Kreikassa tarjoamaa apua (assistance) tärkeänä ja vuonna 2012 julkaistuilla solidaarisuuslausekkeilla UNHCR ja kansalaisjärjestöt mainitaan yhteistyökumppanina tehokkaan rajavalvonnan ja turvapaikkaprosessiin pääsyn varmistajana. Vahvimman roolin UNHCR saa 21.9.2009 pidetyn OSA-kokouksen päätelmillä, joilla ministerien kerrotaan tavanneen lounaalla silloisen korkean pakolaisasiamiehen, António Guterresin. Ministerien kerrotaan kiittäneen pakolaisasiamiestä hänen tai UNHCR-organisaation arvokkaasta panoksesta EU:n turvapaikkapolitiikan

kehittämiseen ja käytännön työstä useissa paikallisissa suojeleohjelmissa. Tämän yksittäisen lausunnon painoarvo jää kuitenkin kyseenalaiseksi, kun otetaan huomioon yleinen diplomaattinen diskurssi vastaavissa tilanteissa. Neuvosto on siis tietoinen varsinkin UNHCR:n asiantuntijuudesta ja toimintatavoista, mutta ei ilmeisesti pidä sitä ja muita kansalaisjärjestöjä keskeisenä toimijana Dublin-kysymyksessä.

6.–7.6.2013 pidetyn kokouksen päätelmillä merkille pantavaa on se, että hakijoihin, kolmansien maiden kansalaisiin ja valtiottomiin henkilöihin viitataan useamman kerran oikeuksien haltijoiden roolissa. Sama painotus hakijoista oikeuksien haltijoina toistuu lisätietojen lähteenä mainitussa lehdistötiedotteessa 10526/13, "Recasting of the Dublin regulation: enhancing the efficiency of the functioning of the current system". Tarkempia tietoja varten viitataan lehdistötiedotteeseen 10411/13 "Final steps towards a Common European Asylum System", jonka alussa viitataan jälleen neuvoston sitoumukseen luoda yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Asetuksen valmistuttua, julkaisuvaiheessa neuvosto siis kehystää Dublin-asetuksen huomattavasti aiempaa vahvemmin ihmisoikeuskysymykseksi. Neuvosto antaa siis itsestään kuvan vahvana ja suhteellisen suljettuna toimijana, joka kunnioittaa yleisiä liberaaleja ja humaaneja eurooppalaisia arvoja, mutta joka tekee päätökset EU:n politiikan suunnasta suhteellisen itsenäisesti, parlamentin roolin vakavasti ottaen mutta kansalaisjärjestöt lähes täysin ohittaen. Myös Emek M. Uçarerin tutkimus vahvistaa neuvoston ja sen eri osien (Coreper, sihteeristö, OSA-neuvosto ja Eurooppa-neuvosto) suhteellisen sulkeutuneisuuden. Toisaalta tutkimuksessa on havaittu joidenkin kansalaisjärjestöjen ottaneen sen sijaan kohteekseen vaihtuvat puheenjohtajamaat varsinkin ennen niiden toimeen astumista, toimintasuunnitelmien ja preferenssien muodostamisvaiheessa. (Uçarer 2014: 133-134).

### **5.1.2. Komission aineisto**

Komission osuus aineistostani käsittää viisi dokumenttia vuosilta 2007–2008, yhden vuodelta 2011 ja yhden vuodelta 2013. Komission aktiivisuus julkisten asiakirjojen tuottamisessa on selvästi syklittäistä: ennen vuotta 2007 ja vuosina 2009–2010 se ei julkaissut virallisia kommentteja, muistioita tai muita papereita Dublin-asetukseen liittyen. Vuonna 2011 Dublin-asetus mainitaan vain lyhyesti komission vuotuisella raportilla maahanmuutto ja turvapaikkapolitiikasta. Ylipäättään maininnat Dublin-järjestelmästä limittyvät yleensä pieniksi osiksi koko yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää (Common European Asylum System, CEAS) koskevia suunnitelmia ja

ehdotuksia.

Varhaisin tutkimistani komission dokumenteista on 14.5.2007 julkaistu kattavaa (comprehensive) eurooppalaista maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevä muistio (MEMO/07/188), jonka yksi osa käsittelee CEASia. Seuraava dokumentti on vihreä kirja CEASin tulevaisuudesta (Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final), Dublin-järjestelmää käsitellään puolentoista sivun verran otsikoiden 4. Solidarity and burden sharing ja 4.1. Responsibility sharing alla. Kolmas dokumentti on vihreän kirjan kanssa samana päivänä julkaistu arvio Dublin-järjestelmän toteutumisesta käytännössä (COM(2007) 299 final). Neljäs tutkittu komission dokumentti on tähän arvioon liittyvä liite (SEC(2007) 742), komission työpaperi jossa esitellään tarkemmin raportissa annettujen tutkimustulosten ja suositusten taustat. Viides komission dokumentti on turvapaikkapoliittinen suunnitelma (Policy Plan on Asylum, COM(2008) 360 final), jossa käsitellään Dublin-järjestelmän kaipaamia muutoksia kolmiportaisen otsikoinnin alla: 5. Promoting responsibility and solidarity, 5.1. Fair sharing of responsibility and Solidarity within the EU ja 5.1.1. Amendments to the Dublin system. Kuudes dokumentti on mainittu vuosiraportti maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta. Viimeisenä on komission 10.6.2013 Euroopan parlamentille antama lausunto Eurooppa-neuvoston kannasta koskien ehdotusta uudeksi Dublin-asetukseksi (COM(2013) 416 final). Asiakirjoja on siis määrällisesti vähän ja niiden Dublin-järjestelmää koskevat osiot ovat niistä vain lyhyitä pätkiä, mutta nämä dokumentit ovat kuitenkin keskeisiä Dublin-asetuksesta käytävässä keskustelussa: muut toimijat viittaavat niihin säännönmukaisesti ja varsinkin ECRE jaksottaa omaa toimintaansa niiden ympärille. Nämä dokumentit käsittelen alla kokonaisuuksina kronologisessa järjestyksessä.

Toukokuun 2007 kuusisivuisessa muistiossa kattavasta eurooppalaisesta turvapaikkapolitiikasta (MEMO/07/188) komissio viittaa itsensä lisäksi vain neuvostoon aktiivisena toimijana. Neuvosto näyttäytyy politiikan suunnan määrittelijänä ja komission työn toimeksiantajana, mikä ei ole uutta eikä yllättävää.

Eurooppa-neuvoston määrittelevä EU:n kattava maahanmuuttopolitiikka tarjoaa yhtenäisen ja tehokkaan tavan vastata maahanmuuttoon liittyviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

The comprehensive EU migration policy, as defined by the European Council provides a coherent and efficient manner to respond to the challenges and opportunities related to migration. (MEMO/07/188, s. 1)

Mielenkiintoisesti komissio jättää mainitsematta neuvoston esimerkiksi kohdassa, jossa käsitellään CEASin ensimmäisen vaiheen toteutumista Haagin ohjelman mukaisesti. Sen sijaan komissio luettele tekstissä valmisteilla olevia aloitteita ja raportteja ja ilmoittaa aikeestaan aloittaa ja isännöidä CEASiin liittyvä debatti, johon kaikki relevantit (harmillisesti tarkemmin määrittelemättä jäävät) toimijat kutsutaan. Vaikuttaa siis siltä, että komissio hakee teorian mukaisesti legitimizeettiä toiminnalleen mahdollisimman monien intressien huomioon ottamisen kautta, vaikkakaan suoraan se ei kiillota julkisuuskuvaansa esittelemällä erikseen arviossa mukana olleita kansalaisjärjestöjä (vrt. luku 3.2. Rajat läpäisevien poliittisten toimintaverkostojen ja valtioiden suhde). CEAS näyttäytyy muistiossa prosessina, jonka ohjaavat periaatteet ovat vakiintuneet, joka on lähtenyt hyvin käyntiin ja jonka suhteen komissio on ottanut ohjat käsiinsä. Komission toteuttava ja toimeenpaneva rooli taas häipyä takaa-alalle passiivimuotoisten sanavalintojen myötä. Jäsenvaltiot mainitaan sivulla 5 Dublin-järjestelmän syntyä esittelevässä kohdassa:

Ajatus yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisesta syntyi ajatuksesta tehdä Euroopan unionista yksi yhtenäinen suojelualue pakolaisille perustuen Geneven sopimuksen täyteen ja kattavaan soveltamiseen ja kaikkien jäsenvaltioiden jakamiin yhteisiin humanitaarisiin arvoihin.

Creating a Common European Asylum System (CEAS) emerged from the idea of making the European Union a single protection area for refugees, based on the full and inclusive application of the Geneva Convention and on the common humanitarian values shared by all Member States.

Vihreä kirja CEASin tulevaisuudesta (COM(2007) 301 final) taas on pitkälti arvio jäsenvaltioiden toiminnasta ja siinä havaituista puutteista. Näin ollen jäsenvaltiot mainitaan lähes jokaisessa tekstikappaleessa. Enimmäkseen komissio kuvailee jäsenvaltioiden asemaa ja valtaa Dublin-järjestelmän puitteissa neutraaliin sävyyn: Kaikkien jäsenvaltioiden kerrotaan jakavan samat humanitaariset arvot (s. 1), mutta toisaalta annetaan ymmärtää, että niiden välisessä solidaarisuudessa on vielä puutteita (s. 3). Jäsenvaltioilla kerrotaan olevan varsin suuri liikkumavara niiden mm. luodessa riittäväksi katsomiaan vastaanotto-olosuhteita turvapaikanhakijoille ja päättäessä turvapaikanhakijoiden asemasta yhteiskunnassa (s. 4-5). Kaikkien jäsenvaltioiden muistutetaan olevan kansainvälisten pakolaissopimusten sitomia, tosin tämä tehdään hyvin tahdikkain sanankääntein (s. 6). Vahvimmin komissio kritisoi erityisen haavoittuvien hakijoiden tunnistamista ja kohtelua, joskin komissio katsoo näiden puutteiden johtuvan riittämättömistä resursseista (s. 7):

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että jäsenvaltioiden tavoissa määritellä erityisen haavoittuva hakija

ja heihin sovelletuissa prosesseissa on vakavia puutteita ja että jäsenvaltioilla ei ole tarvittavia resursseja, kapasiteettia ja asiantuntemusta vastata heidän tarpeisiinsa.

However, it appears that serious inadequacies exist with regard to the definitions and procedures applied by Member States for the identification of more vulnerable asylum seekers and that Member States lack the necessary resources, capacities and expertise to provide an appropriate response to such needs.

Muutenkin komissio esittää toistuvasti jäsenvaltiot kestävämmien paineiden alaisina ja tuen tarpeessa olevina. Ratkaisuksi komissio ehdottaa tasaisempaa taakanjakoa jäsenvaltioiden kesken ja erilaisia taloudellisia ja käytännöllisiä tukitoimia (ks. esim. s. 11 ja 14). Komissio siis välttää arvostelemasta jäsenvaltioita vahvoin sanankääntein, mutta toisaalta ilmoittaa itsevarmasti tulevansa varmistamaan, että jo hyväksytty EU-lainsäädäntö siirretään ripeästi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että ne myös toimeenpannaan tehokkaasti (s. 2). Komissio keskittyy jäsenvaltioihin ja niiden toiminnassa havaittuihin puutteisiin, mutta mainitsee myös neuvoston toimijana (s. 6) ja direktiivien ja päätöslauselmien tuottajana (neljä eri viittausta neuvoston tuottamiin asetuksiin). Itsensä komissio esittää valtioiden päättämän politiikan sitoutuneena toimeenpanijana (s. 2), mutta myös politiikan aktiivisena kehittäjänä (s. 8, 9, 13, 14).

Myös komission raportissa Dublin-järjestelmän toteutumisesta (COM(2007) 299 final) käsitellään valtioiden toimintaa EU-lainsäädännön toimeenpanijoina, mutta käsittelyn sävy poikkeaa vihreästä kirjasta. Jo Dublin-asetuksen esittelykappaleessa komissio toistaa sanoja "have to", täytyy, jolloin muodostuu aivan eri lailla kuva valtioita sitovasti velvoittavasta lainsäädännöstä. Toisaalta taas komission suositukset (s. 6-8) on muotoiltu suhteellisen pehmeästi. Komissio ilmoittaa ymmärtävänsä jäsenvaltioiden näkökulman ja käyttää sanaa should, tulisi. Vastaavasti huomautuksissa aikarajojen noudattamisesta ja Eurodac-tietojen käytöstä komissio vaatii valtioita noudattamaan tarkasti annettuja säädöksiä. Kautta koko raportin komissio puhuu jäsenvaltioiden vaihtelevista soveltamiskäytännöistä, mikä antaa kuvan valtioiden suhteellisen suuresta toiminnanvapaudesta turvapaikkapolitiikan suhteen. Itselleen komissio ottaa aktiivisen toimeenpanon valvojan roolin ja nuhtelee valtioita puutteista toimeenpanossa (s. 6, 8, 9, 10). Myös rooli aktiivisena politiikan ja käytännön ratkaisujen kehittäjänä on läsnä kautta koko dokumentin. Parlamentti mainitaan esittelytekstissä tahona, jolle Dublin-asetus edellyttää komission raportoivan toimeenpanosta.

Raportin COM(2007) 299 liitteenä olevassa komission työpaperissa SEC(2007) 742 jäsenvaltiot mainitaan jokaisessa tekstikappaleessa lainsäädännön toimeenpanijan roolissa joko suorasti tai epäsuorasti. Komissio selittää yksityiskohtaisemmin suositustensa taustan, mutta käyttää siinäkin

pääasiassa melko mietoa kieltä eikä osoittele yksittäisiä jäsenvaltioita rikkomuksista. Sen sijaan komission toistuvana taktiikkana on vedota Dublin-asetukseen ja sen liitteisiin ja tahdikkaasti muistuttaa jäsenvaltioita niiden sisällöstä. Komissio näyttäytyy jäsenvaltioiden työn tukijana ja koordinoijana, samoin kuin Dublin-järjestelmän toimijuuden arvioijana (erityisesti s. 7), tarkempien käytännön sovellusohjeiden antajana (s. 8, komission asetus 1560/2003), tiedon kokoajana (esim. s. 10–11) ja yhteistyön helpottajana (esim. s. 19). Paikoin komissio nuhtelee tässäkin dokumentissa jäsenvaltioita Dublin-asetuksen puutteellisesta soveltamisesta (esim. s. 20, 24, 26, 34). Parannusehdotusten kautta komissio näyttäytyy myös lainsäädännön aktiivisena kehittäjänä. Neuvosto mainitaan raportissa vain kolme kertaa, komission Dublin-raportin vastaanottajana ja kahden asetuksen nimessä. Raportin liitteenä olevassa komission työpaperissa (SEC(2007) 742) neuvosto on mainittu asetusten ja Tampereen päätöslauselmien nimissä. Lisäksi tekstissä viitataan suhteellisen neutraaliin ja hyväksyvään sävyyn Dublin-asetuksesta neuvostossa käytyihin neuvotteluihin ja neuvoston päätökseen olla ottamatta käyttöön mekanismeja Dublin-siirtojen tasaukseen (s. 36).

Turvapaikkapoliittinen suunnitelma (COM(2008) 360 final) on aineistossa komission itsenäisyyden, aloitteellisuuden ja itsevarmuuden huipentuma. Komissio antaa sidosryhmäkonsultaatioihin perustuvan arvionsa siitä, mitkä ovat neuvoston linjaaman politiikan tärkeimmät osat ja luonnostelea myös turvapaikkapolitiikan tärkeimmät trendit. Dublin-osiossa se tuo ensin näkyvästi esiin oman työnsä Dublin-järjestelmän arvioinnissa ja sanoo sitten olevansa sitoutunut järjestelmän kehittämiseen. Järjestelmän korjaukset luonnostellaan suhteellisen perustavanlaatuisiksi, vaikkakaan niiden tarkkaa toteutustapaa ei vielä kerrota. Neuvostoon viitataan dokumentissa lähinnä epäsuorasti, neuvoston antamien asetusten ja ohjelmien nimissä. Tampereen päätöslauselmiin ja Haagin ohjelmaan komissio ilmoittaa olevansa sitoutunut. Dublin-järjestelmää koskevassa osiossa taas komissio ilmoittaa pitävänsä järjestelmän perusarvoja kannatettavina ja säilyttämisen arvoisina ja olevansa sitoutunut järjestelmän kehittämiseen – toisin sanoen allekirjoittaa neuvoston politiikan perusperiaatteet. Komissio ei kuitenkaan arkaile luetella tulevia parannusehdotuksia tai arvioida itsevarmaan ja suhteellisen itsenäiseen sävyyn senhetkisen turvapaikkatilanteen kolmea tärkeintä trendiä (suunnitelman johdantoluku, s. 2-3). Esimerkkinä arviosta kohta 2:

Toiseksi, samoista lähtömaista peräisin olevien turvapaikanhakijoiden saamat erilaiset turvapaikkapäätökset osoittavat kriittisen puutteen nykyisessä yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä: alustavan EU-tason lainsäädännön harmonisoinnin jälkeenkin yhteisten käytäntöjen puute, erilaiset perinteet ja eri lähteet lähtömaita koskevan tiedon suhteen tuottavat muiden syiden ohella eroavia tuloksia [turvapaikkahakemuksiin]. Tämä luo toissijaisia maahanmuuttoliikkeitä ja on vastoin periaatetta tarjota kautta EU:n tasaarvoinen pääsy suojelun piiriin.

Secondly, the differences in decisions to recognise or reject asylum requests from applicants from the same countries of origin point to a critical flaw in the current CEAS: even after some legislative harmonisation at EU level has taken place, a lack of common practice, different traditions and diverse country of origin information sources are, among other reasons, producing divergent results. This is creating secondary movements and goes against the principle of providing equal access to protection across the EU.

Valtioiden rooli on suunnitelmassa vahva. Komissio tuo esiin jäsenvaltioiden tuen Dublin-järjestelmälle ilmeisen olennaisena perusteena järjestelmän voimassa pitämiselle ja edelleen kehittämiseksi (s. 7). Kautta koko osion jäsenvaltiot näyttäytyvät paitsi politiikan toimeenpanijoina, myös turvapaikkapolitiikan taakankantajina: erityispaino tekstissä on jäsenvaltioiden välisellä solidaarisuudella ja taakan epätasainen jakautuminen mainitaan toistuvasti. Kaiken kaikkiaan komissio näkee valtioiden toiminnan Dublin-järjestelmän keskeisimpänä osana ja Dublin-asetuksen valtioita sitovana säädöksenä, mutta toisaalta sen teksteistä nousee kuva valtioista, jotka eivät yksin voi pärjätä turvapaikkahakemusten luomien paineiden kanssa. Mandaattinsa mukaisesti komissio hakee käytännön ratkaisuja yhteisen politiikan ongelmakohtiin ja tuo ehdotuksensa esiin hy-vin tahdikkaasti, pidättyväisesti ja kohteliaasti. Samanlaista hierarkista suhdetta tekstistä ei kuitenkaan nouse näkyviin kuin neuvoston ja komission välillä.

Turvapaikkapoliittista suunnitelmaa seurasi viiden vuoden lähes täydellinen hiljaisuus komission osalta neuvoston ja parlamentin neuvotellessa komission esityksestä uudeksi Dublin-asetukseksi. Hiljaisuuden katkaisi ensin vuonna 2012 julkaistun maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittisen raportin toteamus neuvottelujen lukkiutumisesta:

Vähemmän positiivisia olivat neuvottelut Dublin-asetuksen ja Eurodac-asetuksen uudelleen antamiseksi. Neuvottelut olivat pysähdyksissä suurimman osan vuodesta 2011. Jotta asiassa päästään eteenpäin komissio kutsuu Euroopan parlamenttia ja neuvostoa omaksumaan rakentavan asenteen neuvotteluja kohtaan, jotta kaikille osapuolille hyväksyttävä, harmonisaatiota lisäävä, oikeudenmukainen ja tasapainoinen kompromissi saavutetaan. Tässä suhteessa komissio on ilmaissut halukkuutensa siirtyä eteenpäin [oman] ehdotuksen[sa] pohjalta, mikäli neuvotteluissa koko [laki]paketista saavutetaan todellista edistystä [...].

Less positive were negotiations on the recast Dublin Regulation and the EURODAC Regulation, which were stalled for most of 2011. In order to move forward, the Commission calls on the European Parliament and the Council to adopt a constructive approach to negotiations in order that a fair and balanced compromise, acceptable for all parties concerned and increasing harmonisation, is reached. In this respect, the Commission has expressed its will to move forward with a proposal [...].

Komissio siis ottaa huomattavan nuhtelevan roolin suhteessa sekä parlamenttiin että neuvostoon ja

esittää itsensä aikuismaisena, rakentavaan neuvotteluun kykenevänä toimijana.

Kesällä 2013 julkaistiin lopulta komission lausunto Eurooppa-neuvoston kannasta uudeksi asetukseksi – käytännössä siis parlamentin ja neuvoston saavuttamasta yhteisymmärryksestä. Lausunto poikkeaa sävyltään merkittävästi edellä käsitellyistä dokumenteista: komissio on lausunnossaan niukkasanainen ja pidättyväinen, vastustaa toimivaltansa kaventamista asetuksen antamisprotokollassa, mutta sen sijaan hyväksyy kertaluontoisesti aloiteoikeutensa jakamisen ja suostuu parlamentin ja neuvoston vetoamukseen yksittäisen kohdan (yksin saapuneen alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen tutkimisvastuu) muokkaamisesta yhteisötuomioistuimen tulevan tuomion suuntaiseksi (s. 6). Komissio erittelee kohtalaisen lyhyesti kohdat, joissa neuvoston kanta poikkeaa komission esityksestä ja kommentoi niiden yhteensopivuutta komission tavoitteiden kanssa. Sävy on pidättyväinen ja varautuneen hyväksyvä, paitsi kohdassa, jossa komissio vastustaa oman toimintavaltansa kaventamista toimeenpanevien asetusten käyttöönoton suhteen (s. 7). Varovaisesti arvioiden vaikuttaakin siltä, että komissio on lopulta tyytymätön omaan vaikutusvaltaansa ja mahdollisesti kokee saaneensa näpeilleen kurotettuaan liian pitkälle luonnostellessaan uutta politiikan suuntaa. Edelliset viisi dokumenttia ovat olleet komission valmistelupapereita ja suhteellisen itsenäisiä poliittisia linjanvetoja, kun taas parlamentille annettu lausunto tuo julki sen, miten komissio suhtautuu siihen, miten varsinainen lainsäädäntöelin on sen ehdotusta käsitellyt.

Tutkitussa aineistossa komissio puhuu siis pääasiassa itsestään ja sen lisäksi vaihtelevasti jäsenvaltioista tai neuvostosta sen mukaan, kummalle vastaanottajalle kulloinenkin dokumentti on suunnattu. Muut toimijat se jättää mainitsematta tai hyvin vähille maininnoille ja komissio itse onkin komission tuottaman aineiston merkittävin (näkyvin, aktiivisin, parhaiten neuvotteluun kykeneä, pätevin) toimija. Komissio ei kapinoi neuvoston auktoriteettia vastaan, vaan pitäytyy laillisen asemansa ja toimintavaltansa rajoissa. Se tekee itsenäisiä keskusteluavauksia ja hahmottelee poliittisia linjanvetoja silloin kun sille on tilaisuus, mutta kunnioittaa neuvoston asettamaa turvapaikkapolitiikan yleistä suuntaa. Komission asenne neuvostoa kohtaan on asiallinen ja kunnioittava, mutta samaan aikaan myös oman pätevyytensä tunteva.

Parlamenttiin taas viitataan komission dokumenteissa hämmentävän harvoin. Viittausten puute on mielenkiintoista, sillä parlamentilla on lainsäädännöllä vahvistettu asema EU:ssa ja se osallistuu aktiivisesti keskusteluun EU:n turvapaikkapolitiikasta. Tutkittuna ajanjaksonakin parlamentti osallistui turvapaikkalainsäädännön muuttamiseen ensin yhteispäätösmenettelyn puitteissa, myöhemmin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tästä huolimatta komissio ei viittaa parlamenttiin



sanallakaan muistiossa kattavasta eurooppalaisesta turvapaikkapolitiikasta ja muissakin dokumenteissa viittaukset ovat pinnallisia ja parlamentin passiiviseen rooliin asettavia. Vuoden 2008 turvapaikkapoliittisessa suunnitelmassa parlamentti mainitaan ainoastaan otsikkosivulla ja vuoden 2007 vihreässä kirjassa kahden asetuksen nimessä. Arviossa Dublin-järjestelmän toteutumisesta parlamenttiin viitataan otsikossa ja yhdessä johdantoluvun lauseessa, jossa todetaan Dublin-asetuksen ja Eurodac-asetuksen edellyttävän komission raportoivan parlamentille ja neuvostolle ko. asetusten toteutumisesta kolmen vuoden kuluttua niiden käyttöönotosta.

Dublin-arvion valmistelupaperissa parlamenttiin viitataan harvinaisen usein ja näistäkin kaksi ensimmäistä otsikossa ja asetusten edellyttämänä raportin vastaanottajana. Kolmas maininta on alaviite (alaviite 4, s. 6), jossa todetaan, etteivät komission jäsenvaltioilta pyytämät, yhdessä sovittuihin määritelmiin perustuvat tilastotiedot luo oikeudellisia velvoitteita parlamentin ja neuvoston tilastotietoja koskevan asetusluonnoksen tarkoittamalla tavalla – toisin sanoen, ettei komissio pyri astumaan oman roolinsa ulkopuolelle ja että sen tekemä työ on erillistä parlamentin ja neuvoston lainsäädäntötyöstä. Neljännessä maininnassa (s. 24) pidetään todennäköisenä, että matkustusasiakirjoihin perustuvien Dublin-siirtopyyntöjen määrä lisääntyy, kun parlamentin ja neuvoston asetus viisumitietojärjestelmästä ja lyhytaikaisista viisumeista otetaan käyttöön. Viides maininta (s. 35) on direktiivin nimi. Vuoden 2013 lausunnossa uudesta Dublin-asetuksesta taas viitataan parlamenttiin otsikon ja aikataulutietojen lisäksi sitaatissa parlamentin ja neuvoston komissiolle osoittamasta vetoamuksesta ottaa tuleva oikeuskäytäntö huomioon työssään (s. 6). Seuraava maininta koskee parlamentin ja neuvoston esitystä, jolla luotaisiin mahdollisuus siirtää tietty kapea osa alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskevasta täydentävästä lainsäädännöstä komission tehtäväksi ja parlamentille ja neuvostolle tässä tapauksessa annettavaan valitusaikaan (s. 7). Kaikessa tutkitussa aineistossa komissio ei siis kertaakaan viittaa parlamenttiin itsenäisenä toimijana tai edes lausuntojen antajana, vaan aina yhdessä neuvoston kanssa asetusten antajana tai lakisääteisten raporttien vastaanottajana. Komissio ei keskustele parlamentin kanssa, vaan milloin se on pakko mainita, siteeraa suoraan parlamentin tai muuta virallista tekstiä.

Kansalaisjärjestöt loistavat poissaoloillaan komission tuottamissa dokumenteissa vielä parlamenttiakin vahvemmin. Muistiossa kattavasta eurooppalaisesta turvapaikkapolitiikasta kansalaisjärjestöjä ei mainita kertaakaan. Sama tilanne on komission virallisen Dublin-järjestelmän arvion kohdalla, vaikka arvion liitteenä julkaistussa valmistelupaperissa UNHCR ja muut kansalaisjärjestöt ovat poikkeuksellisen vahvasti läsnä. Valmistelupaperissa Yhdistyneiden kansakuntien korkea pakolaisasiamies (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) saa kahdeksan mainintaa (s.

6, 19, 23, 24, 26, 33 ja 35) suositusten antajana, raporttien julkaisijana ja Dublin-järjestelmän kriitikkona. Euroopan pakolaisneuvosto (European Council for Refugees and Exiles, ECRE) mainitaan tässä roolissa kahdesti (s. 6 ja 24), minkä lisäksi yleisiä viittauksia kansalaisjärjestöihin (non-governmental organisations, NGO) on kaksi (s. 19 ja 33). Lisäksi UNHCR:n kerrotaan yhdessä viittauksessa (s. 33) osallistuneen Dublin-asetusta jäsenmaissa soveltavien virkamiesten epävirallisiin tapaamisiin. Vihreässä kirjassa CEASin tulevaisuudesta kansalaisjärjestöihin viitataan relevantteina asianosaisina, jotka komissio aikoo kutsua keskustelemaan suunnitelmista tulevaisuuden turvapaikkapolitiikaksi (s. 15). Saman dokumentin sivulla 7 komissio viittaa kansalaisjärjestöihin yhtenä tahona, joka voi auttaa ilmeisesti jäsenvaltioita ja komissiota löytämään tapoja vastata erityisen haavoittuvien turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten tarpeisiin. UNHCR:n tilastolliseen vuosikirjaan viitataan kahdesti vihreän kirjan esittelemien lukujen lähteenä (s. 12 ja 27). Lopullisessa turvapaikkapoliittisessa suunnitelmassa tämä rooli erityisen haavoittuvien hakijoiden ymmärtäjänä on vaihtunut pakolaiskiintiöiden tulevan suunnittelun tukijaksi ja asiantuntijaresurssiksi (s. 10).

Komission pitkän hiljaisuuden jälkeen julkaistussa kommentissa neuvoston ja parlamentin lopullisesta Dublin-asetuksen muotoilusta ei jälleen viitata UNHCR:ään tai muihin kansalaisjärjestöihin ollenkaan. Suppean aineiston perusteella komissio vaikuttaa siis heränneen mahdollisuuteen käyttää kansalaisjärjestöjä yhtenä politiikkansa legitimoijana (viittauksissa komissio kertoo ottaneensa huomioon kaikki relevantit asianosaiset) ja toisaalta asiantuntijaresurssina. Varsinaisessa päätöksenteossa komissio ei näytä kuitenkaan antavan sijaa kansalaisjärjestöille: ne ovat yksi osa valmisteluprosessia, jonka jälkeinen tiukka poliittinen vääntö käydään aivan muiden toimijoiden kesken. Tämä tutkimustulos on samoilla linjoilla Christian Hunoldin komission ja kansalaisyhteiskunnan suhteita koskeneen tutkimuksen kanssa. Valtiot samoin kuin EU ovat riippuvaisia kansalaisyhteiskunnan tuomasta legitimitetistä, mutta komissio ei kuitenkaan tahdo laskea kansalaisjärjestöjä liian tiiviiksi osaksi EU:n päätöksentekojärjestelmää. Poliitiikkaa tehdään valtioiden tai tässä tapauksessa EU-elimien ehdoilla. (Vrt. Hunold 2005: 324, 326–327, 329, 331.) Toisaalta tuoreemmassa tutkimuksessa on arvioitu, että kansalaisjärjestöillä kohtalaisen hyvä pääsy komission eri toimielimiin ja että kansalaisjärjestöt seuraavat tarkkaan komission toimintaa ehdotusten valmistelussa (Uçarer 2014: 133).

### 5.1.3. Euroopan parlamentin aineisto

Tutkimani parlamentin tuottama aineisto koostuu kaikista niistä seitsemästä päätöslauselmasta, joissa mainitaan Dublin-asetus ja jotka parlamentti on antanut tutkittuna ajanjaksona, ja näiden lisäksi parlamentin omasta aloitteestaan tuottamasta raportista Report on the evaluation of the Dublin system (2007/2262(INI)). Viittaukset Dublin-asetukseen ovat yhtä päätöslauselmaa lukuun-ottamatta varsin lyhyitä. Ensimmäinen päätöslauselma on vuodelta 2006 ja koskee Maltan pakolaisleirien tilannetta (P6\_TA(2006)0136). Toinen tutkittu päätöslauselma (P6\_TA(2006)0386) taas on yleinen päätöslauselma EU:n yhteisestä maahanmuuttopolitiikasta. Kolmas päätöslauselma (P6\_TA(2007)0286) on samoin yleisluontoinen päätöslauselma päätöksenteosta yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä ja mainitsee Dublin-asetuksen vain ohimennen. Tämä päätöslauselma tuo kuitenkin selkeästi esiin parlamentin näkemyksen suhteestaan neuvostoon ja on näin ollen mukana täydentämässä analyysiä. Neljäs päätöslauselma (P6\_TA(2007)0357) käsittelee Irakin pakolaisten humanitaarista tilannetta ja antaa käytännön esimerkin Dublin-asetuksen soveltamisesta akuutissa kansainvälistä poliittisessa kriisissä. Viides päätöslauselma (P6\_TA(2007)0415) käsittelee laitonta maahanmuuttoa ja sivuaa lyhyesti Dublin-asetuksen uudistamista. Kuudes tutkittu päätöslauselma (P6\_TA(2008)0174) koskee komission vuotuista poliittista toimintasuunnitelmaa ja sivuaa samoin Dublin-asetusta suhteellisen lyhyesti, osana yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevää osiota. Seitsemäs tutkituista päätöslauselmista (P6\_TA(2008)0385) on parlamentin vastaus komission arvioon Dublin-järjestelmän toteutumisesta. Dublin-asetusta käsitellään siis varsin kapeasti, mutta tutkituista päätöslauselmista nousee kuitenkin selvä kuva siitä, miten parlamentti asemoi itsensä suhteessa muihin toimijoihin. P6\_TA(2008)0385 taas perustuu raportööri Jean Lambertin LIBE-valiokunnalle kirjoittamalle raportille komission Dublin-arviosta vuodelta 2008. Osana raporttia Lambert antaa esityksensä päätöslauselmiksi, jonka parlamentti on hyväksynyt yhtä pientä poikkeusta lukuunottamatta sellaisenaan.<sup>24</sup>

Maltan pakolaisleirejä koskevassa päätöslauselmassa P6\_TA(2006)0136 parlamentti vetoaa (urges) komissioon, jotta se tuottaisi pikaisesti ehdotuksen korjatuksi Dublin-asetukseksi, jossa perusperiaate ensimmäisestä vastaanottajamaasta turvapaikkahakemuksen tutkijana kyseenalaistettaisiin ja

<sup>24</sup> Esityksessä kohdassa 8. on mainittu erityisesti Libya sellaisena kolmantena maana, jonka kanssa komission tulisi rakentaa kahdenväliset suhteet, jotta Libya jatkossa noudattaisi kansainvälisiä velvoitteitaan. Lopullisissa päätöslauselmissa tämä viittaus Libyaan on poistettu ja parlamentin 2.9.2008 hyväksymässä tekstissä 2007/2262(INI) kerrotaan tämän johtuneen siitä, että parlamentin näkemyksen mukaan Libya ei ole ainoa kolmas valtio, jonka kanssa tällaiset merkitykselliset kahdenväliset suhteet tulisi rakentaa. Teksti saatavilla <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1046200&lang=en&lang=D>, tarkistettu 19.5.2014.

luotaisiin reilu vastuunjakomekanismi jäsenvaltioiden välille (kohta 15.) Neuvostoon (ministeri-neuvosto ja Eurooppa-neuvosto tekstissä eroteltuina) viitataan toistuvasti säädösten ja Tampereen päätöslauselmien nimissä, mutta tämän lisäksi parlamentti kutsuu (calls) neuvostoa ryhtymään erilaisiin toimenpiteisiin. Jäsenvaltioihin viitataan muutaman kerran ja varsin vaativaan sävyyn. Parlamentti ilmoittaa uskovansa vakaasti, että jäsenvaltioiden täytyy kunnioittaa kansainvälisen oikeuden luomia velvollisuuksiaan turvapaikanhakijoita kohtaan ja myöhemmässä kohdassa olevansa sitä mieltä, että jäsenvaltioiden tulisi osoittaa suurempaa solidaarisuutta niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka kärsivät eniten EU:n maahanmuuttovirroista. Se vaatii jäsenvaltioita varmistamaan yhdenmukaisesti ja tarmokkaasti (in a consistent and rigorous manner) pääsyn turvapaikkaprosessiin ja turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeasti ja tehokkaasti ja pyytää jäsenvaltioita ja neuvostoa osoittamaan Maltalle käytännön apua. Lisäksi parlamentti kertoo tavanneensa maltalaisia kansalaisjärjestöjä ja pyytää (calls for) UNHCR:lle ja kansalaisjärjestöille täyttää pääsyä suljettuihin vastaanotto-keskuksiin. Lisäksi se pyytää kansalaisjärjestöjä varmistamaan jatkuvan läsnäolon näissä keskuksissa, jotta turvapaikanhakijoille saataisiin taattua pääsy lääkäriin ja oikeudellisen avun pariin.

Yleisluontoinen päätöslauselma EU:n maahanmuuttopolitiikasta (P6\_TA(2006)0386) jatkaa samoilla linjoilla Maltan tilannetta koskevan päätöslauselman kanssa ja kehoitus komissiolle Dublin-järjestelmän perusperiaatteen kyseenalaistamisesta toistuu identtisenä Malta-päätöksenlauselman kanssa. Jäsenvaltioille osoitetaan kehotuksia ja vaatimuksia solidaarisuudesta, kansainvälisten velvoitteiden kunnioittamisesta ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumisesta. Parlamentti pyytää myös lisää rahoitusta kansalaisjärjestöille, jotka antavat kriittisen tärkeää apua hätätilanteissa.

Päätöslauselma päätöksenteosta yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä (P6\_TA(2007)0286) taas viittaa Dublin-asetukseen vain kerran, kohdassa 8, jossa parlamentti ilmoittaa odottavansa mielenkiinnolla komission tulevaa arviota Dublin-asetuksesta ja mahdollisia jäsenvaltioiden keskinäisen taakanjaon parantamiseksi tehtäviä ehdotuksia. Muualla dokumentissa viitataan komissioon huomattavan monta kertaa. Komission rooli näissä viittauksissa on tehdä mahdolliseksi ihmisoikeuslähtöinen turvapaikkapolitiikka, ratkaista käytännön ja teknisiä ongelmia ja arvioida jäsenvaltioiden onnistumista yhteisten säännösten toimeenpanossa. Lisäksi parlamentti huomauttaa neljässä kohdassa (D., 4., 15., 20.) komission saaman rahoituksen olevan riittämätöntä asianmukaisen valvonnan tai muiden turvapaikkapolitiikkaan liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Jäsenvaltioiden rooli on selvä: direktiivien säätäminen on vasta ensimmäinen askel, jota seuraa toimeenpano jäsenvaltioissa (kohta D.) ja jonka suhteen jäsenvaltiot ovat suhteellisen itsenäisiä (vrt. kohta K., jäsenvaltiot tekevät päätöksiä ja toimenpiteitä yhteisesti sovitusta turvapaikkapolitiikasta huolimatta).

Parlamentti kehottaa painokkaasti (urges) jäsenvaltioita tekemään komission toiminnasta helpompaa (kohta 4.) ja yhdenmukaistamaan turvapaikkapolitiikkaansa (kohta 7.), huomauttaa kansainvälisen oikeuden sitovan jäsenvaltioita (kohta 14.) ja pyytää niitä toimimaan kattavassa yhteistyössä (cooperate fully) UNHCR:n kanssa (kohta 16.). UNHCR:ään viitataan mahdollisena tukena turvapaikkaprosessin laadun parantamisessa ja kutsuu (calls on) jäsenvaltioita tekemään täyttä yhteistyötä sen kanssa. Neuvosto näyttäytyy poliittisten muutosprosessien alullepanijana (kohdat F. ja J.) ja toisaalta parlamentin antamien suositusten vastaanottajana. Parlamentti pitää kohdissa L. ja M. valittavana, ettei neuvosto ole ottanut parlamentin mielipidettä ja panosta huomioon turvallisten lähtömaiden kysymyksessä ja 5., 14. ja 22. Parlamentti kehottaa neuvostoa ryhtymään töihin yhtenäisen turvapaikkaprosessin luomiseksi, ottamaan huomioon komission työn ja yhteisötuomioistuimen keskeneräisen oikeusprosessin turvallisten kolmansien maiden listan suhteen sekä palauttamaan yhteisötuomioistuimelle sen sopimuksessa Euroopan yhteisöistä määritellyn oikeuden antaa ennakkotuomioita (preliminary rulings).

Irakin pakolaisten humanitaarista tilannetta käsittelevä päätöslauselma (P7\_TA(2007)0357) poikkeaa luonteeltaan muista käsittelemistään parlamentin päätöslauselmista, sillä se on vastaus akuuttiin kriisiin eikä pidempiaikaisen politiikan linjaus. Kautta koko päätöslauselman parlamentti keskittyy jäsenvaltioihin suojelun antajina ja tukee UNHCR:n pyrkimyksiä pakolaisten tilanteen parantamiseksi. UNHCR:n rooli ja auktoriteetti ovatkin päätöslauselmalla varsin vahvoja: UNHCR:n vetoamukset kansainväliseen yhteisöön on lueteltu päätöslauselman alussa, sen perusteiden joukossa ja sen valmisteilla olevaan pyyntöön lisätä Irakin kriisiin ohjattua rahoitusta viitataan yhtenä akuutin tilanteen olennaisista piirteistä kohdassa N. Parlamentti käyttää sellaisenaan UNHCR:n arviota maansisäisten pakolaisten määrästä Irakissa ja kehottaa painokkaasti jäsenvaltioita antamaan UNHCR:n ohjeiden mukaisesti erityisen haavoittuville ryhmille etusijan kiintiöpakolaisia valittaessa. Parlamentti ilmoittaa myös tukevansa UNHCR:n suositusta pitää Irakin etelä- ja keskiosista tulevia turvapaikanhakijoita pakolaisina Geneven pakolaissopimuksen määritelmän mukaisesti. Neuvosto mainitaan vain alussa, kansainvälisen suojelun direktiivin nimessä. Komissioon viitataan viidessä viimeisessä kohdassa käytännön ratkaisujen etsijänä, velvollisena raportoimaan rahankäytöstään parlamentille ja päätöslauselman vastaanottajana.

Viides päätöslauselma (P6\_TA(2007)0415) käsittelee laitonta maahanmuuttoa ja sivuaa Dublin-järjestelmää vain kohdassa 18., jossa parlamentti kiinnittää huomiota komission meneillään olevaan työhön Dublin-asetuksen uudistamiseksi. Neuvoston rooli on samankaltainen kuin Dubliniin laajemmin liittyvissä päätöslauselmissa. Muualla dokumentissa parlamentti viittaa jäsenvaltioihin ky-

kenemättömänä vastaamaan maahanmuuttovirtojen luomiin paineisiin yksinään, keskenään epäsolidaarisina ja toiminnaltaan epäyhdenmukaisina ja tehottomina. Se muistuttaa jäsenvaltioita niiden kansainvälisistä velvoitteista ja pyytää (calls on) jäsenvaltioita ottamaan huomioon myös hakijoiden yksilöllisen tilanteen. Epätasainen taakanjako jäsenvaltioiden kesken tuodaan esiin selkeästi ja toistuvasti. Kansalaisjärjestöjä taas sivutaan vain lyhyesti, parlamentin toistaessa tarpeen kansalaisjärjestöjen osallistumiselle tilapäisten vastaanottokeskusten kehittämiseen ja asukkaiden perusoikeuksien takaamiseen.

Kuudes päätöslauselma (P6\_TA(2008)0174) käsittelee tarvetta uudistaa Dublin-asetusta suhteellisen lyhyesti ja pinnallisesti eikä jäsenvaltioihin viitata lyhyessä Dublin-viittauksessa muuna kuin turvapaikkahakemusten tutkijoina. Neuvostoon ei viitata näissä kohdissa ollenkaan, kun taas komissio saa joitakin mainintoja: Parlamentti pitää kohdassa 18. komission sitoutuneisuutta yhteisen turvapaikkapolitiikan kehittämiseen tervetulleena asiana. Rajahallintaa koskevassa kohdassa 19. ja Schengeniä ja viisumeita koskevassa kohdassa 19. komissio näyttäytyy jäsenvaltioiden auttajana tavoitteiden saavuttamisessa ja jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laadun varmistajana. Komission taloudenhallintapyrkimykset saavat myös parlamentin tuen. Itselleen parlamentti kaavailee aiempaa suurempaa roolia toimeenpanon toteutumisen valvonnassa. UNHCR mainitaan vain kerran, kun parlamentti pyytää (asks) komissiota harkitsemaan tapoja antaa UNHCR:lle suoraa rahoitusta projektirahoituksen lisäksi. Tämä esitys on otsikon Efficiency of the system and responsibility sharing alla ja pyrkimyksenä on parantaa UNHCR:n mahdollisuuksia valvoa jäsenvaltioita ja tukea niitä niiden yrittäessä parantaa päätöksenteon laatua turvapaikkaprosesseissa.

Seitsemäs päätöslauselma on parlamentin vastaus komission vuoden 2008 arvioon Dublin-järjestelmän toteutumisesta ja Dublin-asetuksen uudistamistarpeista. Komissio on luonnollisesti näkyvässä roolissa tässä parlamentin vastauksessa: parlamentti pyytää kahdessatoista kohdassa komissiota kehittämään ratkaisuja yhteisen politiikan käytännön ongelmiin, luomaan uusia mekanismeja ja toimintatapoja ja muokkaamaan uuden Dublin-asetuksen kieltä ja määritelmiä verrattuna vanhaan asetustekstiin. Komission aikomuksia tehdä selvitystyötä ja kehittää lainsäädäntöä parlamentti ilmoittaa tukevansa (kohdat 15., 17. ja 23.). Tämän lisäksi parlamentti ilmaisee huolensa komission kyvyttömyydestä tuottaa kunnollisia kustannuslaskelmia Dublin-järjestelmästä (kohta 25.). Neuvosto mainitaan alun asetusviittausten jälkeen vain kahdesti, komission työn ohjaajana (kohta W.) ja päätöslauselman vastaanottajana (loppukaneetti). Jäsenvaltiot esiintyvät puutteellisina yhteisen lainsäädännön soveltajina. Toisaalta erityisesti ulkoraja- ja eteläiset jäsenvaltiot vaikuttavat parlamentin näkemyksen mukaan olevan kyvyttömiäkin kantamaan maahanmuuttajien luomaa taakkaa (esim.

kohdat I.–K., 2.). UNHCR:ää, ECREä tai muita kansalaisjärjestöjä ei mainita kertaakaan.

Viimeisten päätöslauselmien perusteena olevan raportin selittävässä osiossa raportööri arvostelee suorasanaisesti komission esitystä monista hatarin perustein tehdyistä johtopäätöksistä. Suuri osa raportöörin kritiikistä on päätynyt tiivistelmälle päätöslauselmista, mutta kielenkäyttö vastaa päätöslauselmien kielenkäyttöä: parlamentti ohjaa, kutsuu ja vaatii komissiota toimimaan. Raportöörin kriittisimmät kommentit on jätetty pois ja sen sijaan parlamentti ilmaisee useimmiten huolensa tai vakavan huolensa eri asiakysymyksiin liittyen. Jäsenvaltiot näyttäytyvät suhteellisen omavaltaisina toimijoina, jotka pystyvät ensinnäkin tulkitsemaan asetusta itselleen edullisesti ja toisaalta myös jättämään osia siitä noudattamatta. Neuvosto esiintyy raportin selittävässä osiossa asetusten antajana ja komission raportin vastaanottajana. Kansalaisjärjestöjä ei mainita.

Parlamentti vaikuttaa siis näkevän itsensä valtioiden vastavoimana, pelkäämättömänä vartijana ja kriittikkona, joka yrittää varmistaa, että valtiot noudattavat kansainvälisiä suojeluvelvoitteitaan suhteellisen itsenäisestä asemastaan ja toimeenpanovallastaan huolimatta. Neuvosto taas näyttäytyy parlamentin aineistolla politiikan ohjaajana ja laillisten raamien asettajana asetusten antamisen kautta, mutta sen lisäksi parlamentti vetoaa sen kautta jäsenvaltioihin ja pyytää siltä erilaisia käytännön toimenpiteitä ja pienehköjä muutoksia poliittiseen linjaan. Suhteessa komissioon parlamentti ottaa työn ohjaajan ja arvioijan roolin ja kommentoi komission työtä huomattavan yksityiskohtaisesti, kun sitä verrataan komission lähes täydelliseen hiljaisuuteen parlamentin toiminnasta. Pyrkimyksessään varmistaa turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutuminen kansainvälisten sopimusten määräämällä tavalla parlamentti tukeutuu myös kansalaisjärjestöjen asiantuntemukseen ja näkee ne tarpeellisina ja luotettavina yhteistyökumppaneina.

#### **5.1.4. Toimijoiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet ja ECREn mahdollisuudet vaikuttaa**

Kaiken tähän asti käsitellyn aineiston perusteella neuvostolle näyttää muodostuvan ylimmäisen koordinaattorin ja lainsäädäntötyön ohjailijan rooli EU-tasolla. Se vaikuttaa olevan heikosti muiden toimijoiden kuin jäsenvaltioiden vaikutettavissa ja asettautuu selkeästi komission yläpuolelle. Komission ja parlamentin laillista asemaa se kunnioittaa eikä vaikuta olevan avoin komission yrityksille hakea lainsäädännön kehittäjän roolia yli oman mandaattinsa. Komissio taas vaikuttaa halukkaalta laajentamaan omaa toimintavaltaansa ja antaa mielellään itsestään pätevän ja oma-aloitteisen ku-

van, mutta tulee Dublin-prosessissa lopulta yli kävellyksi. Komissio on valmis ottamaan kolmansien toimijoiden näkemykset huomioon valmistelutyössään, mutta käytännön toimeenpanossa se antaa niille hyvin rajallisen roolin. Parlamentti taas mainitsee kansalaisjärjestöt ja ihmisoikeusnäkökulmat neuvostoa ja komissiota useammin, mutta toistaa myös neuvoston ja komission diskurssia valtioista liian suuren taakan alaisina toimijoina, jotka kaipaavat solidaarisuutta, tukea ja ymmärrystä. Näistä kolmesta toimijasta neuvosto vaikuttaa olevan ECREn saavuttamattomissa siinä missä komission virkamiehet ja parlamenttiedustajat saattaisivat hyvinkin ottaa ECREn näkemykset vastaan. Komission kautta ECRE pystyy vaikuttamaan asiakysymysten määrittelyyn ja agendan asettamiseen, mutta toisaalta Dublin-asetus osoittaa, ettei komission määrittelyvalta ole mitenkään ehdoton. Parlamentissa taas on jo valmiiksi ECREn arvojen kanssa yhteneväisiä näkemyksiä, mutta toisaalta valtioiden omat intressit vaikuttavat kilpailevan vahvasti turvapaikanhakijoiden intressien kanssa. Viisainta olisikin todennäköisesti jakaa vaikutustyö vaiheittain komission (valmistelu) ja parlamentin (asetusehdotuksen käsittely) kanssa. Toisaalta näiden vaiheiden kannattaisi todennäköisesti limittyä siten, että parlamentti olisi jo valmiiksi myötämielinen ECREn kannalla ehdotuksen tullessa käsittelyyn. Kolmesta suurimmasta EU-elimestä parlamentti vaikuttaa kuitenkin otollisimmalta vaikutusyritysten kohteelta ECREn pyrkiessä ajamaan Dublin-asetuksen kehittämistä turvapaikanhakijoille suopeampaan suuntaan. Se on jonkinasteisessa auktoriteettiasemassa suhteessa komissioon, kritisoi jäsenvaltioiden toimintaa ja kykenee omalta osaltaan vaikuttamaan lainsäädännöstä käytäviin neuvotteluihin neuvoston ohella. Myös Emek M. Uçarerin tutkimuksessa NGO:iden toiminnasta EU:n oikeus- ja sisäpolitiikassa on todettu Euroopan parlamentin olevan EU-elimistä helpoiten kansalaisjärjestöjen saavutettavissa, vaikkakaan ennen Lissabonin sopimusta sen vaikutusmahdollisuudet politiikan lopputuloksiin olivat verrattain huonot (2014: 132).

### 5.1.5. ECREn aineisto

Tutkimuksessani ECREn tuottama aineisto koostuu 18 dokumentista vuosilta 2005-2013, jolloin ECRE kampanjoi hakijamyönteisemmän Dublin-asetuksen puolesta. Kaikelle aineistolle on yhteistä hajanaisuus termistössä ja kielenkäytössä, minkä lisäksi varhaiset dokumentit vaikuttavat myöhempiä dokumentteja hiomattomammilta. Tutkittuja dokumentteja ovat aikajärjestyksessä seuraavat:

- "The Way Forward: Europe's role in the global refugee protection system. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe." (syyskuu 2005, jatkossa The Way Forward)
- "Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe" (ECREn lainopillisen



verkoston, ELENAn, raportti, maaliskuu 2006, jatkossa vuoden 2006 raportti asetuksen soveltamisesta).

- Avoin kirje komissaari Franco Frattinille (kesäkuu 2006, jatkossa kirje Frattinille)
- "Memorandum to SCIFA. Improving the functioning of the Dublin System" (elokuu 2006, jatkossa SCIFA-muistio)
- "The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform" (vuosi 2007; tarkka pvm ei kirjoitushetkellä enää selvitettävissä, jatkossa Ten Recommendations)
- "The Dublin Regulation: Twenty Voices—Twenty Reasons for Change" (vuosi 2007; tarkka pvm ei kirjoitushetkellä enää selvitettävissä, jatkossa Twenty Voices)
- "Russian Roulette? 'Dublin' Regulation Puts Refugees at Risk" (vuosi 2007; tarkka pvm ei kirjoitushetkellä enää selvitettävissä, jatkossa lehdistötiedote Russian Roulette)
- "Dublin mechanism: obstacle to future European asylum system" (31.3.2008, jatkossa lehdistötiedote Dublin mechanism)
- "Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe—Dublin reconsidered" (31.3.2008, jatkossa Sharing Responsibility<sup>25</sup>)
- "The treatment of asylum seekers in Greece and reform of the Dublin Regulation", avoin kirje komission varapuheenjohtaja Barrot'ille (3.4.2008, jatkossa kirje komissaari Barrot'ille)
- "RE: Call for suspension of Dublin transfers to Greece", avoin kirje silloisen puheenjohtajamaan Slovenian sisäministeri Dragutin Matelle (3.4.2008, jatkossa kirje sisäministeri Dragutin Matelle)
- "Spotlight on Greece—EU asylum lottery under fire" (3.4.2008, jatkossa lehdistötiedote Spotlight on Greece)
- "Transfer of asylum seekers to Greece. Who is responsible for examining asylum claims in the EU?", edellisen lehdistötiedotteen taustapaperi (3.4.2008, jatkossa taustatietopaperi Kreikan tilanteesta)<sup>26</sup>
- "COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation" (huhtikuu 2009, jatkossa vastaus komission ehdotukseen)
- "Stop sending asylum seekers to Greece" (29.10.2010, jatkossa lehdistötiedote Stop transfers).
- "RE: Dublin II Regulation transfers of asylum seekers to Hungary", avoin kirje EU:n senhetkisen puheenjohtajamaan Kreikan sisäministeri Eleni Mavroulle (25.9.2012, jatkossa kirje Eleni Mavroulle)

---

<sup>25</sup> Raporttia ei ole päivätty, mutta ECREn internetsivujen mukaan se on kuitenkin julkaistu 31.3.2008: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/134.html>, tarkistettu 1.4.2014.

<sup>26</sup> Taustatietopaperi mainitaan ECREn verkkosivuilla Dublin-järjestelmää koskevien asiakirjojen luettelossa kirjeiden ja lehdistötiedotteen ohella. <http://www.ecre.org/component/news/news/16.html>, tarkistettu 1.4.2014.

- "Dublin Regulation – Lives on Hold" (helmikuu 2013, jatkossa Lives on Hold).
- "Little to celebrate on Dublin's 10th anniversary – New research shows that the system continues to violate the rights of refugees" (helmikuu 2013, jatkossa lehdistötiedote Little to celebrate)
- "The Dublin III Regulation enters into force" (19.7.2013, jatkossa lehdistötiedote Enters into force)

Syyskuussa 2005 julkaistusta paperista *The Way Forward* olen lukenut relevantin osan: yleiskuvan saamiseksi alun Executive Summaryn, johdannon ja luvun 1. "The Situation Facing Asylum Seekers in Europe", Dublin-asetuksen käsittelyä varten luvun 3. "A Common European Asylum System?". Paperi on yksityiskohtainen ja huolellisesti perusteltu ja siihen viitataan useissa ECREn myöhemmissä raporteissa ja kannanotoissa taustatiedon lähteenä.<sup>27</sup> Paperin termistö on kuitenkin hajanaista ja vakiintumatonta varsinkin valtioiden suhteen: valtioita ja valtionsisäisiä toimijoita kuvaamaan käytetään kuutta eri termiä, kun EU-elinten diskurssissa puhutaan lähes yksinomaan jäsenvaltioista tai toiston välttämiseksi valtioista. ECREnkin aineistossa voi toki olla kyse halusta välttää toistoa, mutta lukija jää silti miettimään, onko ECREllä tarkkaa näkemystä siitä, keneen se haluaa vaikuttaa. Valtioiden toimijuudesta ei myöskään nouse selvää kuvaa. ECREn suositukset jäävät suhteellisen yleiselle tasolle: valtioiden tulee varmistaa ja sitoutua ja ottaa huomioon monenlaista, mutta miten se tarkemmin ottaen tapahtuu ja kuka tai mikä on vastuussa, jää sanomatta. Neuvosto näyttäytyy pääosin erilaisten asetusten ja direktiivien nimissä ja komission ehdotusten vastaanottajana. Näiden asetusten ja ehdotusten virallisista nimistä johtuvien mainintojen lisäksi ECRE vetoaa neuvoston arvovaltaan ja toisaalta aiemmin sovittuun viitaten muun muassa Haagin ohjelman eri määräyksiin ja sitoumuksiin (s. 10, 17, 25, 26). Samoin ECRE nostaa esiin neuvoston Euroopan pakolaisrahaston perustamisasiakirjoihin kirjaamat tavoitteet solidaarisuudesta ja tasaisesta taakanjaosta (s. 32) ja viittaa vuoden 1995 asetukseen minimimitakuista turvapaikkaprosessissa perustellessaan haastattelun keskeisyyttä turvapaikkaprosessissa (s. 45). Harvinaisena poikkeuksena neuvosto esiin-  
tyy yhdessä alaviitteessä varsin omavaltaisena toimijana, joka ei ole hyväksynyt toimintasuunnitelmaa tiedonvaihdesta jäsenvaltioiden välillä, vaikka komissio oli aiemmin tunnustanut sen tarpeen ja antanut neuvostolle esityksiä aiheesta (s. 18). ECRE siis vetoaa aiempiin sopimuksiin ja painostaa valtioita noudattamaan niitä.

---

<sup>27</sup> Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe (maaliskuu 2006), kirje komissaari Frattinille Dublin-asetuksen uudistamisesta (kesäkuu 2006), Memorandum to SCIFA Improving the functioning of the Dublin System (elokuu 2006), The Dublin Regulation: Twenty voices – twenty reasons for change ja The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform (maaliskuu 2007), Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered (maaliskuu 2008) ja Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation (huhtikuu 2009).

Vuoden 2006 laajasta raportista asetuksen soveltamisesta olen lukenut relevantit osat eli johdanto-osion ja johtopäätösosion, joka sisältää myös ECREn suosituksia. Raportti jatkaa The Way Forward -paperin linjalla termistön kirjavuuden suhteen. Jäsenvaltiot, valtiot, länsieurooppalaiset valtiot ja nimeltä mainitut eri jäsenvaltiot nousevat näkyviin aktiivisina toimijoina, minkä lisäksi ECRE viittaa säännönmukaisesti eri valtioiden viranomaisiin Dublin-asetuksen tulkitsijoina ja täyteenpanijoina, mikä toki on asetuksen soveltamiskäytäntöjä kokoavassa kappaleessa luonnollista. Poikkeuksellista raportissa on, että siinä viitataan harvinaisen usein EU-eliimiin jäsenvaltioiden lisäksi. ECRE kertoo komission olevan tekemässä arviota Dublin-asetuksen soveltamisesta jäsenmaissa ja komission valta ehdottaa muutoksia asetukseen nousee myös esille. Samoin ECRE nostaa esille komission arvion siitä, ettei Dublin asetus ole ollut täydellinen menestys eikä ole vähentänyt merkittävästi turvapaikkojen kysyntää Euroopassa (s. 9) ja näin nojaa komission auktoriteettiin omassa kritiikissään. Yhteenvedossa (s. 169-170) taas esitetään komissio tahona, jolta ECRE odottaa ehdotuksia Dublin-asetuksen väliaikaiseksi korjaamiseksi ennen kuin Dublin-järjestelmästä sen toiveiden mukaan luovuttaisiin kokonaan. Lisäksi ECRE ilmaisee toiveensa siitä, että komission arvio Dublin-asetuksen toteutumisesta käytännössä tarjoaisi mahdollisuuden keskustelun (debate) aloittamiseen, jolloin voitaisiin lopulta saavuttaa todellinen vastuunjakojärjestelmä EU-jäsenvaltioiden kesken (s. 171). Komissio siis näyttäytyy kehittämistyön mahdollistajana, kun taas neuvosto esiintyy Dublin-asetuksen antajana ja toisaalta komission muutosehdotusten vastaanottajana parlamentin ohella (s. 4).

Kirje Frattinille on poikkeuksellinen siinä, että se mainitsee jäsenvaltiot vain yhden kerran eikä silloinkaan aktiivisen toimijan roolissa. Komissio kokonaisuutena mainitaan kerran, ECREn vedotessa (urges) komissioon, jotta se ottaisi raportin suositukset huomioon työstäessään vihreää kirjaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuudesta. Tämän lisäksi ECRE puhuttelee kirjeen vastaanottajaa "you", joka tekstiyhteydestä päätellen tarkoittaa koko komissiota. ECRE vetoaa komissioon, jotta se tekisi suosituksia hakemusten reilummaksi ja kattavammaksi tutkimiseksi, perheen yhdistämismahdollisuuksien parantamiseksi, yksin matkustavien lasten suojelun parantamiseksi ja säilöönoton rajoittamiseksi. Eurooppa-neuvosto ja parlamentti mainitaan tahoina, joille komissio tulee antamaan raporttinsa Dublin-järjestelmän toteutumisesta.

SCIFA-muistio toistaa taas vuoden 2006 raportin soveltamisesta suosituksia ja löydöksiä ja useimmin mainittu toimija ovat valtiot. Tämä valtioiden saama näkyvyys on varsin ymmärrettävää, kun otetaan huomioon se, mikä taho on muistion vastaanottaja: Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, jäsenvaltioiden asianosaisten ministeriöiden päällikkötason komitea. Valtiot

näyttäytyvät täysivaltaisina päätöksentekijöinä, jotka pystyvät parantamaan turvapaikanhakijoiden tilannetta monin tavoin. Neuvostoon viitataan Tampereen päätöslauselmien antajana, ECREn muistuttaessa jäsenvaltioita näiden sitoutumuksesta taata pääsy turvapaikkaprosessiin ja kunnioittaa oikeutta hakea turvapaikkaa (s. 2).<sup>28</sup> Komissio jää yhdelle maininnalle: ECRE vaatii, että komissio käsittelee asetuksen vakavia vikoja tulevassa arviossaan Dublin-asetuksen toiminnasta (s. 1).

Vuonna 2007 julkaistu *Ten Recommendations*, on painavasanainen ja huolellisesti jäsennelty tiivistelmä edellä käsitellyn vuoden 2006 raportin soveltamisesta suosituksista ja toistaa identtisenä SCIFA-muistion suositukset. Samoin toimijoista korostuvat samat kolme kuin SCIFA-muistiossa, valtiot, turvapaikanhakijat ja ECRE itse, vaikka suositukset on tällä kertaa julkaistu komission Dublin-arviota varten. Toimijoiden roolit ovat myös samankaltaiset kuin SCIFA-muistiossa. Neuvosto mainitaan Tampereen päätöslauselmien antajana ECREn muistuttaessa jäsenvaltioita niiden velvollisuudesta kunnioittaa oikeutta hakea turvapaikkaa (s. 2). Komissiota ECRE vaatii käsittelemään Dublin-asetuksen sisältämiä vakavia virheitä tulevassa arviossaan Dublin-järjestelmästä ja korjaamaan nämä virheet tulevilla muutoksilla asetukseen. Komissiota ei mainita nimeltä kuin alussa, mutta koko dokumentti kaikkine suosituksineen on osoitettu sille.

*Twenty Voices* taas on kokoelma kahdenkymmenen eri turvapaikanhakijan henkilökohtaisista kertomuksista. Kertomuksien pääasiallisia toimijoita ovat eri valtioiden viranomaiset ja pakolaiset itse, johdannossa ja ECREn kirjoittamissa lyhyissä yhteenvedoissa vahvassa roolissa ovat myös valtiot. Valtiot esiintyvät ECREn teksteissä tahoina, joilla on täydet mahdollisuudet toimia. Henkilökohtaisista kertomuksista ECRE nostaa esiin neljä teemaa: oikeudenmukaisen kuulemisen kieltäminen, säilöönotto, vaikeudet tai mahdottomuus tulla asianmukaisesti vastaanotetuksi sekä yksin matkustavien lasten turvaton kohtelu ja perheiden erillään pitäminen. ECRE siis henkilölistää politiikan vaikutukset ja nostaa yksilöiden kärsimyskokemuksista esiin laajoja yhteneviä piirteitä.

Lehdistötiedotteessa *Russian Roulette* ylivoimaisesti useiten esiintyvä toimija ovat turvapaikanhakijat, kun taas jäsenvaltiot mainitaan vain kerran (uusien jäsenvaltioiden kerrotaan olevan vaikeassa tilanteessa tsetseenipakolaisten suuren määrän takia). Parlamenttiin viitataan ECREn aineiston sisällä ensimmäisen kerran: ensin ECRE nostaa esiin erään europarlamentaarikon arvion tsetseenipakolaisten kohtelusta Euroopassa ja myöhemmin mainitsee Euroopan parlamentin paikkana, jossa ECREn järjestämä tiedotustilaisuus pidetään. Komissioon viitataan pakolaisten Eurooppaan jakau-

---

<sup>28</sup> Sama muistutus ja vetoamus löytyvät vuoden 2006 raportilta soveltamisesta (s. 150, 169 ja 170). Myös Haagin ohjelmaan vedotaan arvioinnin tarpeen perusteena (s. 170).

tumista arvioineen raportin tekijänä, mutta muuten dokumentti keskittyy Dublin-järjestelmän heikkouksien esiin tuomiseen ja suositusten antamiseen.

Lehdistötiedotteessa Dublin mechanism valtiot muun muassa tarjoavat suojelua, pyrkivät osoittamaan hakemusten tutkimisesta vastuussa olevan valtion, voivat muodostaa yhteyden (connection) turvapaikanhakijaan ja kokevat rasitteita (strains); ulkorajavaltioihin viitataan erikseen näiden rasitteiden yhteydessä. Valtioista siis puhutaan suhteellisen neutraaliin sävyyn Dublin-asetuksen antaman laillisen roolin puitteissa. Komissioon viitataan alaviitteessä, jossa kerrotaan komissiolla olevan edustajansa korkean tason sisäpoliittisessa neuvonantajaryhmässä valtioiden edustajien ohella.

Arvio Sharing Responsibility näyttää olevan vastaus komission arvion aloittamaan keskusteluun Dublin-järjestelmän tulevaisuudesta. Toimijoiden kirjo on ECREn lehdistötiedotteita ja kannanottoja suurempi, mutta valtiot ja turvapaikanhakijat ovat tässäkin dokumentissa useimmin mainitut toimijat. Valtiot ovat pääasiassa kykeneviä päätöksentekijöitä ja aktiivisia toimijoita. Valtioiden viranomaiset näyttäytyvät politiikan toimeenpanijoina, toimivaltaisina päätöksentekijöinä ja tahona, johon pakolaiset ovat konkreettisesti yhteydessä. Viranomaisten ja päätöksentekijöiden ohjaaminen ja kouluttaminen mainitaan yhtenä Dublin-järjestelmän tarpeellisenä parannuskohteena. Neuvosto esiintyy pääasiassa asetusten ja direktiivien nimissä sekä komission tiedonantojen ja raporttien vastaanottajana, mutta myös sivun 8 viittauksessa epämuodolliseen OSA-neuvostoon. Neuvostossa käsitellyn tulevaisuusryhmän raportin on ECREn mukaan tarkoitus muodostaa tulevan Tukholman ohjelman<sup>29</sup> perusta. Tässäkin viittauksessa todellinen valmistelutyö on kuitenkin tehty neuvoston ulkopuolella. Parlamentti saa aiempaa aktiivisemman ja painavamman roolin: sen kerrotaan muiden toimijoiden tavoin tuoneen ilmi vakavan huolensa turvapaikanhakijoiden kohtelusta useissa jäsenvaltioissa (s. 5) ja myöhemmin LIBE-valiokunnan raportteihin Lampedusan, Maltan ja Kreikan vastaanottokeskuksista viitataan näiden huolien perusteluina (s. 16). EASOn (European Asylum Support Office) ECRE taas alistaisi parlamentin valvontaan (s. 23 alaviite).

Komission arvioon Dublin-järjestelmän toteutumisesta viitataan toistuvasti kautta koko dokumentin, samoin kuin komission tuottamiin työpapereihin (working paper) ja komission tuleviin muutosehdotuksiin (s. 5 ja 8). ECRE ehdottaa komissiolle valtaa keskeyttää Dublin-siirrot johonkin tiettyyn jäsenvaltioon, mikäli tämä jäsenvaltio ei pysty takaamaan täyttä ja oikeudenmukaista hake-

---

29 Haagin ohjelman seuraaja.

muksen käsittelyä (s. 5, 19)<sup>30</sup>. Komission kerrotaan käynnistäneen rikkomusmenettelyt (infringement proceedings) Kreikkaa vastaan vuonna 2008 (s. 14). ECRE on tyytyväinen (welcomes) siihen, että komissio on tunnustanut jotkin ECREn ja muiden kansalaisjärjestöjen esiin tuomat ongelmat Dublin-asetuksessa (s. 17). Komission muistutetaan myös harkinneen turvapaikanhakijan omia preferenssejä ja vapaata valintaa yhtenä mahdollisena vastuullisen valtion määrittymisen perusteena, kun Dublin-asetuksen ensimmäistä versiota valmisteltiin (s. 30). ECRE viittaa myös komission ehdotukseen vuodelta 2007, jolla olisi taattu kaikille suojeluun oikeutetuille henkilöille vapaa liikkuvuus EU:n sisällä viiden vuoden oleskelun jälkeen – ehdotus, joka ECREn mukaan tarjoaa hyvän pohjan keskustelulle, muttei sinällään riitä (s.33). Kaiken kaikkiaan komissio näyttäytyy arvovaltaisena keskustelun avaajana ja varteenotettavien ehdotusten tekijänä, jolla on todellista toimivaltaa valtioiden yli, oman laillisen asemansa puitteissa. Raportissa ECRE osallistuu tasavertaisena toimijana komission aloittamaan keskusteluun, arvioi ja kommentoi komission ehdotuksia ja toimintaa.

Lehdistötiedotteella Dublin mechanism valtiot yrittävät määrittää vastuullista valtioita turvapaikanhakijoiden odottaessa avuttomina, vailla mahdollisuutta saada pyyntöään turvapaikasta kuulluksi. Valtiot joutuvat Dublin-järjestelmässä rasituksen alle, vaikka haluaisivat osoittaa keskinäistä solidaarisuutta. Tulevaisuusryhmän sisäministerien taas kerrotaan keskustelevan julkaisupäivänä yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevista suosituksista.

Kirjeessä komissaari Barrot'lle toimijoita mainitaan ennennäkemättömän monta: turvapaikanhakijat, komissaari Barrot, ECREn jäsenorganisaatiot, Kreikka, muut asianosaiset (other stakeholders, joita ei tämän tarkemmin määritellä), komissio, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, jäsenvaltiot ja jäsenvaltioiden hallitukset. Suurin osa toimijoista on ollut läsnä aiemmilla dokumenteilla, mutta ne ovat harvemmin esiintyneet samassa tekstissä. Aktiivisimman roolin saavat jäsenvaltiot ja komissio. Jäsenvaltioihin viitataan epätyypillisen pienessä roolissa ja osittain toimintakyvyltään vaillinaisina: ECRE peräänkuuluttaa tukea valtioille, jotka eivät kykene takaamaan täyttä ja oikeudenmukaista hakemuksen tutkimista ja asianmukaisia vastaanottoolosuhteita. ECRE ilmoittaa myös kirjoittaneensa kaikille jäsenvaltioille, jotta keskeyttäisivät Dublin-siirrot tällaisiin valtioihin. Valtiot siis esiintyvät harvinaisen heterogeenisenä joukkona. Komissioon ECRE vetoaa, jotta se ilmoittaisi kaikille jäsenvaltioille Kreikkaa vastaan käynnistetyn rikkomusmenettelyn perusteet ja näin tukisi ECREn vetoamusta keskeyttää Dublin-siirrot. Komission tulevat parannusehdotukset Dublin-järjestelmään ovat ECREn mukaan tervetulleita.

---

30 Ajallisesti tämä ehdotus edeltää komission täysin vastaavaa ehdotusta (9.12.2008, dokumenttinro 16929/08), mutta aineistosta ei ole selvítettävissä, kenen ajatus ehdotus on alun perin ollut.

Kirjeessä Dragutin Matelle esiintyviä toimijoita taas ovat ECREn jäsenorganisaatiot, Norjan maahanmuuttoasioiden valituslautakunta (Norwegian Immigration Appeals Board), kaksi pakolaisjärjestöä (yleiseurooppalainen ja saksalainen), Amnesty International, Euroopan parlamentin LIBE-valiokunta, kreikkalaiset viranomaiset, jäsenvaltiot, komissio, Kreikka ja ECRE. Useimmin mainitut toimijat ovat kuitenkin turvapaikanhakijat ja jäsenvaltiot, aivan kuten useimmilla muillakin ECREn julkaisemilla asiakirjoilla. Jäsenvaltiot esiintyvät tahoina, joilla on velvollisuuksia turvapaikanhakijoita kohtaan kansainvälisten sopimusten nojalla ja joihin ECRE vetoaa Dublin-siirtojen keskeyttämiseksi. Valtioilla on siis tällä dokumentilla velvollisuus toimia, kun taas samana päivänä julkaisussa, komissiolle esitetyssä tekstissä ne eivät aina kykene toimimaan. Komissioon viitataan rikkomusmenettelyjen käynnistäjänä, tahona joka päätti käynnistää oikeustoimenpiteet Kreikkaa vastaan sekä Dublin-järjestelmää koskevien parannusehdotusten tulevana antajana - toisin sanoen huomattavana ja toimivaltaisena toimijana. LIBE-valiokunnan raporttiin Kreikan vastaanottokeskusten tilanteesta vedotaan lähteenä, jossa ECREn mukaan havaittiin vakavia ongelmia turvapaikanhakijoiden kohtelussa. Tapa vedota muihin auktoriteetteihin (sopimukset, LIBE-valiokunta) on siis erityisen vahvasti läsnä dokumentilla.

3.4.2008 julkaistussa lehdistötiedotteessa Spotlight on Greece Kreikka mainitaan (luonnollisesti) erikseen valtiona, jonka toiminta turvapaikkahakemusten käsittelyssä jättää paljon toivomisen varaa, kun taas Norja ja Saksa nostetaan esiin valtioina, jotka ovat keskeyttäneet Dublin-siirrot Kreikkaan eri mittakaavassa. Näiden valtioiden toiminta asetetaan siis toisilleen vastakkaiseksi. Komissiota ECRE pyytää ottamaan huomioon Dublin Reconsidered -arvion suositukset.

Lehdistötiedotteen taustatietopaperilla ECRE tuo esiin argumenttinsa sitä vastaan, että Kreikka olisi turvallinen paikka palauttaa turvapaikanhakijoita ja tukee argumenttejaan kahden turvapaikanhakijan henkilökohtaisella tarinalla. Kreikan turvallisuutta arvioivassa osiossa taas Kreikan rannikkovartioston kerrotaan estäneen väkivaltaisesti maahanmuuttajien maahanpääsyn useassa tapauksessa, Kreikan hallituksen arvioidaan epäonnistuneen velvoitteissaan noudattaen Dublin-asetusta ja Kreikan viranomaiset esiintyvät tilastotietojen antajina ja toisaalta turvapaikanhakijoiden pahoinpitelijöinä (physical abuse... by authorities) - toisin sanoen viranomaisten tahallisesta toiminnasta aiheutuu heikommalle osapuolelle ruumiillista haittaa, mikä Keckin ja Sikkinkin teoriassa on vahvasti tunteita nostattava ja mobilisoiva tekijä. Komission kerrotaan käynnistäneen rikkomusmenettelyt Kreikkaa vastaan, mikä julkisella dokumentilla antaa mielikuvaa vahvemman toimijasta, joka on samaa mieltä ECREn kanssa.

Huhtikuussa 2009 ECRE julkaisi vastauksen komission ehdotukseen uudeksi Dublin-asetukseksi. Jäsenvaltioiden rooli dokumentilla on kaksijakoinen: toisaalta ne ovat olleet Dublin-järjestelmän uhreja, joutuneet liiallisten paineiden alaisiksi ja turhien kustannusten maksumiehiksi, toisaalta taas ECRE edellyttää niiden parantavan Dublin-asetusta hakijalle edullisempaan suuntaan ja täyttävän sen ehdot. Jäsenvaltioiden keskenäisen solidaarisuuden lisäämiseksi vedotaan Nizzan sopimukseen, jonka todetaan edellyttävän valtioilta tasaveroista ponnistelua turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta koituvien kustannusten kantamisessa (s. 4). Komissioon viitataan toistuvasti läpi dokumentin parannusehdotusten antajana; ehdotuksia kutsutaan komission ehdotuksiksi silloinkin, kun ne selvästi vastaavat ECREn ajamia muutoksia. Tekstistä nousee kuva, että komissio on luonut itsenäisesti ehdotuksen uudeksi Dublin-asetukseksi ja seisoo sen takana. Suhteessa valtioiden epätyytyttävään toimeenpanoon ECRE hakee komissiolle vielä itsenäisempää asemaa. Se toistaa aiemmilta dokumenteilta tutun ehdotuksen ottaa käyttöön Dublin-siirtojen keskeyttämisen mekanismi, jolla komissiolla olisi sekä valta ehdottaa jäsenvaltioille siirtojen keskeyttämistä johonkin tiettyyn valtioon että valvoa ja ohjata hakemusten käsittelytapojen parantamista valtiossa, johon siirrot olisi keskeytetty. Kuvioon kuuluisi myös raportointivelvollisuus parlamentille ja neuvostolle. Parlamentin pääasiallinen rooli tekstillä taas on antaa tukea ECREn kritiikille: ECRE vetoaa parlamentin vuonna 2008 omasta aloitteestaan julkaisemaan raporttiin Dublin-järjestelmän toteutumisesta (s. 3 alaviite 12, s. 5 ala-viite 28). Tämän lisäksi ECRE toteaa parlamentin hyväksynnän olevan edellytys Dublin-asetuksen hyväksymiselle (s. 2). Dokumentin lopussa ECRE siteeraa vielä parlamentin arviota vuodelta 2009 todetessaan komission uudistushaluttomuuden olevan valitettavaa ja perusteetonta, kun Dublin-järjestelmä toimii niin epätyytyttävästi (s. 13).

Lehdistötiedotteessa Stop transfers jäsenvaltiot näyttäytyvät keskustelun osanottajina komission, hallitusten ja parlamentin keskustellessa Dublin-järjestelmän uudistamisesta, Kreikkaan kohdistuvien paineiden lisääjinä, Frontexin toiminnan osallistujina ja mahdollistajina, vastuun väistelijöinä ja sooloilijoina:

Eurooppalainen keskeyttämisjärjestelmä pakottaisi kaikki jäsenvaltiot jakamaan vastuuta ja toimimaan yhdenmukaisesti.

"A European suspension mechanism would compel all Member States to share responsibility and act coherently."

Lisäksi valtiot näyttäytyvät urvapaikanhakijoiden maahantulopaikkana ja Dublin-järjestelmästä kärsineenä tahona. Muut toimijat jäävät paperilla toissijaiseen rooliin.



Kirjeessä Eleni Mavroulle ECREn vastaava pääsihteeri Allan Leas vaatii (urges) jäsenvaltioita olemaan palauttamatta Serbian kautta kulkeneita turvapaikanhakijoita Unkariin. Leas rohkaisee jäsenvaltioita käyttämään suvereniteettilauseketta perusteena palauttamatta jättämiselle ja neuvoa jäsenvaltioita kiinnittämään erityistä huomiota haavoittuvien ryhmien asemaan. Tämän lisäksi jäsenvaltiot noudattavat puutteellisesti perusoikeusvelvollisuuksiaan, mistä on tekstin mukaan seurauksena vaikeuksia turvapaikanhakijoille. ECRE siis tuo jälleen esiin politiikan käytännön seuraukset inhimillisille olennoille.

Raportti *Lives on Hold* käsittelee Dublin-asetuksen soveltamisesta yhdessätoista jäsenmaassa<sup>31</sup> ja paneutuu yksityiskohtaisesti yksittäisiin tapauksiin osoituksina jäsenvaltioiden puutteellisista soveltamiskäytännöistä. Analyysin pohjalta tehdään suhteellisen niukasti suosituksia, joista puolet on osoitettu jäsenvaltioille, yksi kansalaisjärjestöille ja loput Euroopan unionin eri toimielimille. Suositusten kieli jakautuu kahteen eri luokkaan: asiat, joiden tulisi (should) tapahtua ja asiat, joiden täytyy (must) tapahtua. Yhteistä näille kevyemmin muotoilluille suosituksille on, etteivät ne pohjaa mihinkään valtioita jo valmiiksi sitovaan sopimukseen tai oikeuskäytäntöön, vaan ovat määrittelyltään keskeneräisiä tai parhaillaan keskusteltavia asiakysymyksiä. Vahvempia suosituksia ECRE antaa pelkästään jäsenvaltioille. Jäsenvaltioista nousee kuva täysivaltaisina toimijoina, jotka kyllä noudattavat Dublin-asetusta pääpiirteittäin, mutta myös ylläpitävät hakijoiden oikeuksia polkevia käytäntöjä, eivät omatoimisesti ota vastuuta turvapaikanhakijoista, jättävät hakemuksia tutkimatta ja perheitä yhdistämättä – toisin sanoen väistelevät vastuutaan ECREn näkökulmasta. Jäsenvaltiot tulkitsevat ja soveltavat asetusta omista lähtökohdistaan käsin ja toimeenpaneavat eurooppalaisten tuomioistuinten luoman oikeuskäytännön hitaammin kuin ECREstä olisi tarpeen. Komissio taas esiintyy pääasiassa keskustelun pohjana olevien raporttien, paperien ja arvioiden tuottajana. Suosituksissaan ECRE painottaa, että komission tulisi käyttää valtaansa käynnistää rikkomusmenettelyt silloin kun se on asianmukaista. Lisäksi ECRE suosittelee komissiolle sen totutun roolin mukaista tiedonkeruuta ja jäsenvaltioiden valvontaa Dublin-asetuksen toimeenpanon ja erityisesti vastaanotto-olosuhteiden ja säilöönottokäytäntöjen suhteen. ECRE myös kritisoi komissiota: raportissa todetaan, ettei komissio ole käynnistänyt rikkomusmenettelyjä Italiaa vastaan huolimatta sen riittämättömistä vastaanotto-olosuhteista ja tuodaan esiin, että parlamentti esitti vuonna 2008 huolensa siitä, ettei komissio antanut kustannusarviota Dublin-järjestelmän kokonaiskustannuksista. Toisaalta ECRE olisi valmis pitämään komission rikkomusmenettelyjä merkinä siitä, ettei rikkomuksen tehnyt valtio ole turvallinen paikka palauttaa turvapaikanhakijoita ja toisaalta pitää komission tarkkaa valvontaa ilmeisen tarpeellisenä edellytyksenä sille, että jäsenvaltiot soveltavat Dublin-asetusta

31 Itävalta, Bulgaria, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Italia, Slovakia, Espanja, Sveitsi ja Alankomaat.

oikein.

Parlamentti esiintyy tekstissä moraalisena auktoriteettina. Tekstissä mainitaan parlamentin yhteinen julistus, jolla ne pyytävät komissiota mahdollisesti muokkaamaan Dublin-asetuksen artiklaa 8(4) vastaamaan yhteisötuomioistuinten päätöstä tapauksessa C-648/11 (s. 27). Parlamenttiin viitataan myös yhtenä tahona, joka on tuonut esiin Dublin-järjestelmän kohtalokkaat vaikutukset turvapaikanhakijoihin (s. 15, alaviite 20). Dublin-järjestelmän mielekkyyttä arvioitaessa ECRE tuo esiin parlamentin huomautuksen kustannusarvion puutteesta komission vuoden 2008 arviolla (s. 24). Muutoin parlamentti esiintyy raportilla komission raporttien vastaanottajana ja asetusten antajana näiden dokumenttien virallisissa nimissä. Näitä mainintoja on paljon, vaikka ne jäävätkin lyhyiksi, ja näin osaltaan nousee kuva parlamentista aktiivisena osallistujana lainsäädäntötyöhön. Neuvostoon viitataan säännönmukaisesti asetusten ja direktiivien antajana ja komission tiedonantojen ja raporttien vastaanottajana näiden dokumenttien virallisissa nimissä. Dublin-asetuksen lailliseksi perustaksi taas nimetään Amsterdamin sopimus, jonka ECRE muistuttaa velvoittavan neuvostoa (s. 14). Käsiteltäessä Tukholman ohjelmaa neuvosto mainitaan Tukholman ohjelman hyväksyjänä samaan aikaan kun jäsenvaltioiden kerrotaan ilmaisseen siinä sitoutumisensa Dublin-järjestelmään. Tämän perusteella neuvosto ja jäsenvaltiot vaikuttaisivat ECREn näkökulmasta olevan käytännössä sama toimija, joskin neuvoston rooli on olla jäsenvaltioiden muodollinen kokoontuminen, joka hyväksyy jäsenvaltioiden tekemät päätökset.

Lehdistötiedotteessa Little to celebrate merkillepantavaa on, että valtiot saavat harvempia mainintoja kuin turvapaikanhakijat ja jopa valtioiden virkamiehet. Valtiot kokonaisuutena esiintyvät tekstissä turvapaikkahakemusten tutkimisesta vastuussa olevana tahona, Dublin-asetuksen soveltajina ja epäonnistuneena turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien takaajina. ECRE pitää myös komission tarkkaa valvontaa ilmeisen tarpeellisena edellytyksenä sille, että jäsenvaltiot soveltavat Dublin-asetusta oikein.

Lehdistötiedotteessa Enters into force nähdään valtioiden toimeenpanevan Dublin-asetus varsin vaihtelevasti. Varsinkin humanitaarinen ja suvereenisuuslauseke toimeenpannaan ECREn näkemyksen mukaan liian rajallisesti: osa hallituksista ei koskaan käytä niitä turvapaikanhakijoiden hyväksi. Ylipäätään hallitukset keskittyvät ECREn mukaan liiaksi turvapaikanhakijoiden poistamiseen perheiden yhdistämisen sijaan. Lehdistötiedote on varsin pidättyväinen, mikä muodostaa selvän kontrastin edellisen kantaottavuuteen nähden. Komissiota, parlamenttia ja neuvostoa ei mainita merkittävässä roolissa.

ECREn suhde valtioihin näyttää olevan kaksijakoinen: valtiot saavat erilaiset roolit sen mukaan, mille vastaanottajalle dokumentti on suunnattu. Toisissa dokumenteissa ECRE esiintyy valtioiden yhteistyökumppanina, toisissa vaatii toimenpiteitä ja parannuksia teräviä sanankäänteitä välttämättä. EU-eliimiin ECRE viittaa teksteissään huomattavan harvoin nimeltä mainiten, mutta harvoista maininnoista komissio saa useimmat. Laajimmin komission toimintaa käsitellään kahdella laajalla raportilla, joilla komissiolle myös osoitetaan suosituksia tulevaksi toiminnaksi. Parlamentti taas esiintyy dokumenteissa suhteellisen usein ja vahvassa roolissa: ECRE vetoaa yksittäisten europarlamentaarikoiden, LIBE-valiokunnan ja koko Euroopan parlamentin arvioihin useissa akuuteissa kysymyksissä turvapaikan-hakijoiden asemasta ja tuo myös esille parlamentin laillisen aseman lainsäädäntötyössä. Maininnat neuvostosta sen sijaan jäävät erityisen vähälukuisiksi ja pinnallisiksi. Erityisesti kaikki ECREn lehdistötiedotteet ja avoimet kirjeet rajaavat neuvoston tekstin ulkopuolelle ja tuovat sen sijaan esiin jäsenvaltiot aktiivisina toimijoina. Kaiken kaikkiaan neuvostosta nousee ECREn tekstien perusteella kuva jäsenvaltioiden muodollisena kokoontumisena ja automaattisena koneistona, joka laillisen asemansa nojalla tuottaa jäsenvaltioiden valmistelemista poliittisista yhteisymmärryksistä ennalta sovitun muotoisia jäsenvaltioita sitovia laillisia instrumentteja. Suhteessa komissioon neuvosto kuitenkin on ylemmässä asemassa ja voi sekä jättää huomiotta sen antamia ehdotuksia että opastaa sitä tehtävissään. Omassa julkisessa toiminnassaan ECRE pidättäytyy vaikutusyrityksistä neuvostoon, mutta sen sijaan se vetoaa, pyytää ja muistuttaa valtioita moneen otteeseen velvollisuuksistaan ja niitä sitovista sopimuksista. Mahdollista on, että ECREn näkemyksen mukaan vaikutusyritykset neuvostoon olisivat turhia tai tulisivat liian myöhäisessä vaiheessa poliittista prosessia – tämä ei aineistosta selviä. Tähän asti siis vaikuttaa siltä, että neuvosto todella olisi luvussa 5.1.4. esitetyn ennustuksen mukaisesti ECREn marginaalisin vaikutuskohde. Vastaavasti parlamentti korostuu teksteissä erityisesti ECREä vahvempana auktoriteettina, jonka lausuntoihin ja arvioihin vedotaan.

## **5.2. ECRE strategisena toimijana**

ECREn dokumenteissa ECRE itse esiintyy viisaana asiantuntijana, varteenotettavana neuvonantajana, turvapaikanhakijoiden oikeutettujen intressien edustajana ja laajan kansalaisjärjestöjen joukon puhemiehenä. ECRE välttää suuressa osassa aineistoa muiden toimijoiden suoranaista kritisointia, syytelyä ja osoittelua. Sen sijaan se esiintyy maltillisena ja yhteistyökumppaniksi sopivana järjestönä. Esimerkiksi The Way Forward -dokumentilla (s. 10) todetaan seuraavasti:

ECRE ja sen jäsenjärjestöt jakavat hallitusten toiveen siitä, että turvapaikkajärjestelmät olisivat tehokkaita, hallittavissa olevia ja kykeneviä tunnistamaan sekä kansainväliseen suojeluun oikeutetut henkilöt että henkilöt, joilla ei ole oikeutta suojeluun.

ECRE and its member organisations share the desire of governments that asylum systems be efficient, manageable and capable of identifying those who qualify for international protection as well as those who do not.

Vuoden 2006 raportti asetuksen soveltamisesta muodostaa aineiston parhaan esimerkin asiantuntijana toimimisesta. Se välittää kuvan huolellisesta tiedonkeruusta ja analysoinnista sekä perustellusta argumentoinnista. Johdannon ja maltillisesti kriittisen Dublin-järjestelmän lyhyen historiikin jälkeen ELENA esittelee tiedonkeruussa käytetyn metodologian (s. 12) ja julkaisee tiedonkeruun tulokset yksityiskohtaisine kysymyksineen maittain jaoteltuna (s. 13–149). Kautta koko johdannon, historiikin ja loppuyhteenvedon ELENA viittaa tunnollisesti ja tarkasti asiaankuuluvaan EU-lainsäädäntöön, kansainvälisiin sopimuksiin, aiheesta tehtyihin tieteellisiin tutkimuksiin, oikeustapauksiin ja ECREn aiempaan aineistoon samoin kuin muiden kansalaisjärjestöjen tuottamaan aineistoon. Raportin päättäviin liitteisiin kuuluu myös raportin pohjana olleita tilastotietoja ja luettelo käytetystä kirjallisuudesta. Raportti kuvastaa hyvin ECREn tapaa tuottaa tarkkaa ja yksityiskohtaista tietoa päätöksentekijöiden käyttöön. Tämä pyrkimys tarkan asiantiedon tuottamiseen on puolestaan kirjoitettu auki muun muassa The Way Forward -dokumentilla (s. 4):

ECRE pyrkii varmistamaan, että sen ideat, projektit, tutkimus ja poliittiset linjaukset ovat korkeinta mahdollista laatua ja laillisesti tarkkoja ja edustavat mahdollisimman laajaa tiedon, asiantuntijuuden ja parhaiden käytäntöjen kirjoa läpi koko Euroopan.

ECRE aims to ensure that its ideas, projects, research and policies are of the highest quality, legally accurate and representative of a wide range of knowledge, experience and best practice throughout Europe.

Maltillisuudestaan ja yhteistyöpyrkimyksistään huolimatta ECRE myös kritisoi muiden toimijoiden, lähinnä valtioiden, toimintaa. Kriitiikin vahvuus ja argumentoinnin kärkevyys vaihtelee aineistossa merkittävästi Allan Leasin kohteliaisuudesta (sisäministeri Eleni Mavroulle osoitettu kirje vuodelta 2012) Bjarte Vandvikin kärkeviin lausuntoihin eri lehdistötiedotteilla. Kriitiikin vahvuus ECREn aineistolla vaikuttaakin olevan vahvasti riippuvaista paitsi viestin yleisöstä, myös sen allekirjoittajasta. Julkisuuteen tarkoitetuilla lehdistötiedotteilla ECRE näyttää muotoilleen lausuntoja, jotka esimerkiksi median edustajat voivat leikata suoraan osaksi omaa tekstiään. Valtioiden edustajia lä-

hystyttäessä taas linja on yleisesti ottaen kohteliaampi – ja toisaalta Bjarte Vandvik näyttää ottavan poikkeuksellisen kipakan ja näkyvän kriitikon roolin. Keskikastia edustaa edellä referoitu vuoden 2006 raportti asetuksen soveltamisesta, jolla ECRE tuo suhteellisen maltillisin sanankääntein esiin oman kritiikkinsä:

Dublinin sopimusta kritisoitiin alusta asti laajasti ja erityisesti kansalaisjärjestöjen toimesta epätasa-arvoisena, huonosti toimivana ja kalliina. Yksi kritiikin pääkohdista oli että sopimus ei ottanut huomioon turvapaikanhakijoiden legitiimiä intressiä valita valtio, joka tutkii heidän turvapaikkahakemuksensa

"From the very beginning, the Dublin Convention was widely criticised, especially by NGOs, as being inequitable, unworkable and expensive. One major point of criticism was that the Convention did not take into account the legitimate interest of asylum seekers in choosing the State to examine their asylum claim. (s. 8).

Kriitikon ja asiantuntijan roolien lisäksi poliittisten vaihtoehtojen ja suositusten esittäminen on merkittävä osa ECREn toimintaa. The Way Forward, vuoden 2006 raportti asetuksen soveltamisesta, SCIFA-muistio, Ten Recommendations for Reform, Sharing Responsibility, vastaus komission ehdotukseen ja Lives on hold keskittyvätkin pääosin perusteltujen suositusten antamiseen. Näistä dokumenteista kolme muodostaa selkeän jatkumon: osa kyseisen vuoden 2006 raportin suosituksista on poimittu paperille Ten Recommendations ja näitä suosituksia taas on edelleen hiottu ja täydennetty raportille Sharing Responsibility. Kaikista ECREn dokumenteista kenties tyypillisin esimerkki vaihtoehtoisen politiikan esittämisestä ja suositusten antamisesta on vuoden 2009 vastaus komission ehdotukseen uudeksi Dublin-asetukseksi. Kuvaava esimerkki tältä dokumentilta on tapa, jolla ECRE käsittelee valitusprosessin toimeenpanon keskeyttävää vaikutusta (s. 6). Ensin ECRE tiivistää komission esityksen, sen jälkeen esittää kritiikkinsä ja viimeisenä tuo esiin oman mielipiteensä. Kielenkäyttö on kautta linjan suhteellisen neutraalia, mutta ECRE tuo silti selvästi esiin kritiikkinsä ja oman mielipiteensä perustellen ja ulkopuoliseen auktoriteettiin vedoten. Valituksen automaattinen toimeenpanon keskeyttävä vaikutus on myös esimerkki ECREn luomasta uudesta asiakysymyksestä, joka kehystetään ihmisoikeuskysymykseksi. Tarkemmin paneudun ECREn käyttämiin strategioihin ja keinoihin edistää asiaansa alaluvuissa 5.2.1. - 5.2.3.

Poliittisten suositusten ja vaihtoehtojen esittämisen lisäksi toinen kantava teema ECREn tuottamassa aineistossa on turvapaikanhakijoiden inhimillistäminen ja puolustaminen. Kautta koko aineiston ECRE puhuu turvapaikanhakijoista ja heidän kokemuksistaan siinä missä EU-aineisto usein käsittelee turvapaikkahakemusten määriä. Kirkkain ja kattavin esimerkki tästä on dokumentti Twenty

stories, joka kokoaa yhteen kahdenkymmenen turvapaikanhakijan tarinat turvapaikan hakemisesta ja viranomaisten toiminnasta ja lajittelee nämä viiden kattavan teeman alle. Näin ECRE asettelee viisi turvapaikkaprosesseihin liittyvää ongelmaa samalla kun tekee tuo esiin turvapaikanhakijat inhimillisinä yksilöinä. Alla on esimerkki yhdestä teemasta, oikeudenmukaisen kuulemisen takaamisesta kaikille turvapaikanhakijoille. Kertomuksissa on esimerkkejä stressin ja traumojen aiheuttamista psyykkisistä sairauksista ja jopa kuolemantapauksista, mutta suurin osa tarinoista kertoo lievemmistä väärinkäytöksistä.

NAEEM: Naeem pakeni Darfurin alueelta sisällissodan alettua jättäen taakseen vaimonsa ja lapsensa. Kaikki miespuoliset, yli 11-vuotiaat asukkaat hänen kylässään tulivat raporttien mukaan surmatuiksi. Naeem ylitti Kreikan rajan laittomasti, mikä johti hänen pidätykseensä ja kolmen kuukauden mittaiseen säilöönnottoon. Vapautetuksi tulonsa jälkeen hän haki turvapaikkaa. Nukuttuaan kadulla kaksi viikkoa hän kuitenkin päätti mennä Yhdistyneisiin kuningaskuntiin, missä hänen ystävänsä mukaan vastaanotto olisi parempi. Yhdistyneissä kuningaskunnissa hän haki turvapaikkaa. Yhdistyneiden kuningaskuntien viranomaiset pyysivät Kreikkaa ottamaan hänet takaisin Dublin II -asetuksen nojalla. Palatessaan Kreikkaan Naeem otettiin säilöön ja viranomaiset antoivat hänelle tiedon hänen turvapaikkaprosessinsa keskeytymisestä hänen maasta poistumisensa johdosta. Hänen pyyntönsä saada hakemuksensa uudelleen tutkimuksensa Sudanin muuttuneiden olosuhteiden takia hylättiin tuplahakemuksena, vaikka hänen alkuperäisen hakemuksensa perusteita ei ollut koskaan tutkittu. Tarinan tarjosi UNHCR (Kreikka)

NAEEM: Naeem fled the Darfur region following the onset of the civil war, leaving behind his wife and children. All males in his village older than 11 years of age were reportedly killed. Naeem entered Greece illegally, which resulted in his arrest and detention for three months. After his release he applied for asylum. However, after sleeping in the streets for two weeks, he decided to go to the UK where, according to a friend, the reception would be better. In the UK he applied for asylum. The UK authorities requested Greece to take him back in accordance with the Dublin II Regulation. Upon return to Greece, Naeem was detained and the authorities notified him of the interruption of his asylum procedure due to his departure. His request for reexamination of his claim based on the developments in Sudan was rejected on the ground that it concerned a repeat application, although his original claim had never been examined on its merits. Provided by UNHCR (Greece) (s. 2)

ECRE siis tuo esiin turvapaikanhakijan päätöksiä ja kokemuksia ja antaa hänelle nimen ja näin havainnollistaa sitä, että turvapaikanhakijat ovat ihmisiä, joilla on takanaan todellisia kokemuksia vaikeuksista ja vainosta. Toisaalta ECRE pyrkii hyvin vahvasti luomaan kuvaa siitä, että sillä on tietoa todellisesta tilanteesta siinä missä valtioiden toiminnasta lainsäädäntötyössä puuttuu kosketuspinta turvapaikanhakijoiden kokemuksiin. Kaiken lisäksi Dublin-asetus näyttäytyy ECREn tekstissä tyhjänä lakina, jota valtiot eivät todellisuudessa noudata. Viranomaiset taas ovat ECREn tarinoissa piittaamattomia ja puutteellisesti koulutettuja tehtävänsä ja heiltä puuttuu päätöstä tehdessään usein oleellisia tietoja. ECREstä nousee kuva näiden tietojen oikaisijana, ruohonjuuritason kokemusten

ymmärtäjänä ja oikeamielinen heikkojen puolustajana.

ECRE nostaa omaa profiiliaan varteenotettavana toimijana EU:n turvapaikkapolitiikassa myös tuomalla esiin oman laajan jäsenpohjansa. Esimerkiksi SCIFA-muistiolla ECRE esittelee itsensä seuraavasti: "ECRE on 80:n kolmestakymmenestä maasta kotoisin olevan, pakolaisia avustavan järjestön kattojärjestö, jonka päämääränä ovat oikeudenmukaiset ja inhimilliset poliittiset linjaukset turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kohtelussa."<sup>32</sup> – ja tämä toteamus on heti dokumentin alussa (s. 1). Tämä esittely toistuu hyvin samanmuotoisena, tosin jäsenien ja edustettujen valtioiden määrällä päivitettyinä, dokumenteilla *Twenty voices*, *Ten Recommendations for Reform*, lehdistötiedotteella *Dublin mechanism*, lehdistötiedotteella *Spotlight on Greece*, lehdistötiedotteella *Stop transfers* ja lehdistötiedotteella *Russian Roulette*. Kolmella aineiston avoimella kirjeellä (komissaari Barrot'lle, Dragutin Matelle ja Eleni Mavroulle osoitetut kirjeet) taas ECRE kertoo tuovansa esiin huolet, joita sen jäsenjärjestöt kautta Eurooppaa tuntevat kulloinkin puheena olevasta kysymyksestä. Kirjeessä komissaari Frattinille on jopa mukana kaikkien jäsenorganisaatioiden tiedot: neljä sivua allekirjoituksia puolentoista sivun vetoamuksen jälkeen luo tehokkaasti mielikuvaa monen eri toimijan jakamasta huolesta ympäri Eurooppaa, ts. Bouwenin tarkoittamasta euroopanlaajuisesta intressistä (s. 17, luvussa 3.1. EU rajat läpäisevien verkostojen toimintaympäristönä).

Muihin kansalaisjärjestöihin ECRE suhtautuu arvostuksella. Valtioiden sisäiset kansalaisjärjestöt esiintyvät teksteissä useaan otteeseen välttämättömänä apuna turvapaikanhakijoiden perustarpeiden täyttämässä, oikeusturvan takaamisessa ja valtioiden toiminnan valvomisessa. Kansalaisjärjestöt tutkivat ja kritisoivat Dublin-järjestelmää ja valtioiden toimintaa, mutta toisaalta taas valtiot rajoittavat merkittävästi kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia. Kansalaisjärjestöjen ja erityisesti UNHCR:n panos olisi kuitenkin ECREn näkemyksen mukaan arvokas ja tarpeellinen eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa suunniteltaessa ja toteutettaessa.

Jotta valtioilla olisi kannustin pitää yllä korkeita suojelustandardeja, tuen tulisi olla riippuvaista erityisten kriteerien täyttymisestä koskien vastaanotto-olosuhteita, päätöksentekoprosesseja jne. UNHCR ja kansalaisjärjestöt tulisi kutsua osallistumaan näiden kriteerien valintaan ja valvomaan niiden täyttymistä.

So as not to discourage states from maintaining high standards, support should be contingent on the fulfilment of specified criteria concerning the quality of reception conditions, decision making processes, etc. UNHCR and NGOs should be invited to participate in selecting the criteria and monitoring compliance." (s. 24 ja 87, *Sharing Responsibility*)

---

32 "ECRE is an umbrella organisation of 80 refugee-assisting organisations in 30 countries working towards fair and humane policies for the treatment of asylum-seekers and refugees."

Lokakuussa 2007 yksi ECREn jäsenjärjestöistä, Pro Asyl, julkaisi raportin, joka dokumentoi juuri saapuneiden pakolaisten järjestelmällisen kaltoinkohtelua, mukaan lukien monien tulon säilöön otetuiksi käännetyispäätöksen alaisina saamatta mitään tietoa oikeuksistaan tai pääsemättä oikeudellisen avun piiriin. Amnesty International on myös dokumentoinut kreikkalaisten viranomaisten ihmisoikeusstandardien noudattamatta jättämisen turvapaikkaprosessiin pääsyn suhteen, maahanmuuttajien säilöönoton suhteen ja kaltoinkohtelulta suojelemisen suhteen.

In October 2007 one of ECRE's member agencies, Pro Asyl, published a report documenting the systematic mistreatment of newly-arrived refugees, including many being placed in detention under a deportation order without being given any information about their legal rights or access to legal counsel. Amnesty International has also documented the failure of the Greek authorities to comply with human rights standards concerning access to the asylum procedure, the detention of migrants, and protection from ill-treatment." (s. 1, kirje sisäministeri Dragutin Matelle)

ECRE siis näyttäytyy sen omissa teksteissä huomattavasti merkittävämpänä toimijana kuin edellä käsitellyssä EU-aineistossa. Seuraavassa erittelen ECREn käyttämiä strategioita Keckin ja Sikkinkin nelijaon mukaan. Viitteitä symbolipolitiikasta ei aineistosta ollut löydettävissä, mutta informaatiopolitiikkaa, välillisen vaikuttamisen politiikkaa ja tililivetopolitiikkaa esiintyy aineistossa runsain mitoin.

### **5.2.1. Informaatiopolitiikka**

Keckin ja Sikkinkin nelijaosta informaatiopolitiikka on tyypillisintä ECREn toiminnalle. Kuten edellisessä analyysin osiossa todettiin, ECREn pyrkimys luotettavaan asiantuntijuuteen näkyy säännönmukaisesti koko aineistossa, kun taas kompetenssia se hakee erityisesti esiintymällä suuren kansalaisjärjestöjen joukon edustajana. Muita Keckin ja Sikkinkin informaatio-politiikkaan kuuluvia, ECREn usein käyttämiä strategioita ovat asiakysymysten kehystäminen oikeaksi ja vääräksi, tiedon inhimillistäminen, suositusten lähettäminen päätöksentekijöille ja faktatiedon ja todistuskertomusten (testimonies) yhdistäminen tuotetuissa teksteissä. ECRE kehystää eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa uudella tavalla pääasiassa lehdistötiedotteilla, mutta myös kirjeessään Eleni Mavroulle. Lehdistötiedotteilla kehystäminen uhkaksi on rajumpaa ja selkeämpää, kun taas jäsenvaltioille suunnattu viesti on muotoiltu kohteliaammin ja maltillisemmin. Kummankaan tyyppisillä dokumenteilla ECRE ei suoraan sano EU:n linjan olevan väärin, mutta luonnostelee kuitenkin kuvaa sellai-



sesta toiminnasta, joka yleisen oikeustajun perusteella on väärin<sup>33</sup>. Tsetseenipakolaisten tilannetta koskevassa lehdistötiedotteessa ECRE maalaa synkän kuvan Dublin-asetuksen luomasta uhkasta turvapaikanhakijoille:

ECREn pääsihteeri Bjarte Vandvik sanoi: "Ihmiset puhuvat 'turvapaikkashoppailusta', mutta konfliktia ja vainoa pakeneville tsetseeneille kansallisten turvapaikkajärjestelmien valtavat erot tarkoittavat, että kyseessä on pikemminkin vaarallinen venäläinen ruletti."

ECRE Secretary General, Bjarte Vandvik said: **"People talk about 'asylum shopping', but for Chechens fleeing conflict and persecution, the huge disparities between national asylum systems in the EU mean that it's more like a dangerous game of Russian roulette."** (lehdistötiedote Russian Roulette; tummennus alkuperäisellä tiedotteella)

Harmittoman tai parhaassa tapauksessa turvapaikanhakijoille hyödyllisen teknisen vastuunmäärittämisjärjestelmän sijaan luodaan siis kuva todellisesta uhkasta turvapaikanhakijoille, inhimillisille olennoille aiheutetusta kärsimyksestä ja hallitsemattomasta, sattuman varassa toimivasta annihilaatiomekanismista. Tsetseenipakolaisista tehdään opportunistien sijaan haavoittuvia yksilöitä. Tiedon inhimillistäminen osana Keckin ja Sikkinkin informaatiopolitiikkaa näkyy myös lehdistötiedotteella *Enters into force*:

Näiden erilaisten käytäntöjen seuraukset turvapaikanhakijoille ovat olleet valtavan haitallisia. Monet turvapaikkaa hakevat ihmiset siirretään yhdestä valtiosta toiseen ilman että heidän turvapaikkahakemustaan koskaan tutkittaisiin täydellisesti. Perheitä repiytyy rikki Dublin-siirtoprosesseissa, koska hallitukset ovat liian keskittyneitä siirtämään turvapaikanhakijat siihen EU-valtioon, johon he saapuivat ensin, sen sijaan että tekisivät töitä perheiden pitämiseksi yhdessä. Turvapaikanhakijat viettävät kuukausia säilöönottokeskuksissa ja silloinkin kun he eivät ole säilöön otettuina, ei ole mitään takeita, että heillä on saatavillaan kunnolliset asuintilat ja toimeentulotukea.

The consequences of these divergent practices have been enormously detrimental to asylum seekers. Many people seeking asylum are transferred from one country to the next without ever having the chance to have their asylum application fully examined. Families are torn apart by the Dublin transfer process because governments are too focused on removing asylum seekers to the EU country that they first entered, rather than working to keep families together. Asylum seekers spend months in detention centres, and even when they are not detained there is no guarantee that they can have access to decent housing and welfare support.

Valtioiden keskinäisen taakanjaon, käytännön yhteistyöjärjestelyjen ja teknisten yksityiskohtien

<sup>33</sup> Eurooppalaisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä ei tuoda kovin painokkaasti esiin moraalisesti oikeana vaihtoehtona, vaikkakin tuomioistuimet ja keskeiset oikeustapaukset esiintyvät teksteissä satunnaisesti (vuoden 2006 raportti asetuksen soveltamisesta s. 6 ja 165, Ten Recommendations s. 2, vastaus komission ehdotukseen s. 6, lehdistötiedote Stop sending asylum seekers to Greece s. 1, Lives on Hold s. 11 ja 18).

sijaan ECRE puhuu siis järjestelmän vaikutuksista päätöksenteon kohteisiin yksilötasolla. Turvapaikanhakijat esitetään henkilöinä, perheenjäseninä, oikeina ihmisinä, jotka järjestelmän seurauksena joutuvat viettämään aikaa säilöön otettuina, toisinaan vailla perustarpeidensa täyttämistä.

Tiedon inhimillistäminen tekee siitä tunteisiin vetoavaa, mikä on jälleen yksi tapa käyttää informaatiota poliittisten päämäärien ajamiseen. Keck ja Sikkink sisällyttivät informaatiopolitiikan käsitteeseensä faktatiedon ja todistuskertomusten (testimonies yhdistelyn): toimijan tarjoaman tiedon on oltava sekä luotettavaa että tunteisiin vetoavaa, jotta sillä voitaisiin menestyksekkäästi vaikuttaa politiikan suuntaan. ECREn aineistossa kummatkin näistä ominaisuuksista ovat tasapainoisesti läsnä läpi koko tarkastellun ajanjakson, mutta parhaat yksittäiset esimerkit faktojen ja todistuskertomusten yhdistelystä ovat SCIFA-muistio ja Twenty Voices. SCIFA-muistio painottuu informaation luotettavuuden suuntaan: teksti on muotoiltu huolellisesti ja tarkasti ja faktojen lähteisiin viitataan säännönmukaisesti alaviittein. ECRE vetoaa tällä dokumentilla erityisen usein sopimukseen ja oikeustapauksiin. Toisaalta esimerkiksi alaikäisten turvapaikanhakijoiden Dublin-siirtojen lopettamista ajaessaan ECRE vetoaa vahvasti lukijan tunteisiin.

Ketju-refoulement kielletään Geneven sopimuksen artiklalla 33 ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklalla 3. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen TI-tapauksessa tuomioistuin päätti, että [hakijan] epäsuora poistaminen välittävään maahan, joka on myös sopimuksen osapuoli, ei vaikuttanut valtion velvollisuuteen varmistaa, ettei hakija karkottamispäätöksen tuloksena joudu artiklan 3 tarkoittamalle kohtelulle.

Chain refoulement is prohibited by Article 33 of the Geneva Convention and Article 3 ECHR. In the TI case the ECtHR held that indirect removal to an intermediary country, which is also a Contracting State, [did] not affect the responsibility of the State to ensure that the applicant is not, as a result of the decision to expel, exposed to treatment contrary to Article 3. (alaviite 7, SCIFA-muistio)

Lapsen paras etu toteutuu harvoin juurien irti repimisellä ja takaisin siirtämisellä sellaiseen valtioon, johon lapsella ei ole siteitä ja jossa ei ole hänen perheenjäseniään. ECREn tutkimus antaa viitteitä, että [valtioiden] tämänhetkinen tapa soveltaa artiklaa 6 aiheuttaa käytännössä vaikeuksia lapsille ja epäonnistuu lapsen parhaan edun suojelemissa.

The best interests of children will rarely be served by being uprooted and transferred back to a state where they have no ties or family members. ECRE's research suggests that the current application of Article 6 is in practice causing hardship to children and failing to protect the best interests of the child. (s. 4, SCIFA-muistio)

ECRE puhuu siis riskeistä, rankoista seurauksista perheestään erotetuille lapsille, sukulaisten pitämisestä erossa toisissaan, haavoittuvista hakijoista, kidutuksen uhreista vailla mahdollisuutta psyki-

atriseen hoitoon... Yksilöimällä turvapaikanhakijat ja heidän kokemuksensa tuoden samalla esiin todellisia kokemuksia ja perhesuhteita ECRE auttaa lukijaa samaistumaan turvapaikanhakijan asemaan ja herättää kauhistusta ja suojelunhalua.

Viimeinen ECRElle tyypillinen tapa hyödyntää informaatiopolitiikkaa on suositusten lähettäminen päätöksentekijöille. Eri suositukset, argumentit ja poliittiset vaihtoehdot ovat ECREn aineistossa läsnä jokaisella dokumentilla, mutta suoraan päätöksentekijöille osoitettuja ovat kirje komissaari Frattinille ja SCIFA-muistio vuodelta 2006, Ten Recommendations vuodelta 2007, kirjeet komissaari Barrot'lle ja sisäministeri Dragutin Matelle vuodelta 2008, vastaus komission ehdotukseen vuodelta 2009 ja kirje sisäministeri Eleni Mavroulle vuodelta 2012. Toisaalta taas nämä dokumentit perustuvat suurelta osin ECREn laajemmille raporteille, kuten The Way Forward, vuoden 2006 raportti asetuksen soveltamisesta ja Sharing Responsibility. Suositukset siis toistuvat aineistolla usein joko sanasta sanaan samanlaisina tai sisällöltään täysin vastaavina. Päätöksentekijöille osoitetuille suosituksille tyypillistä on tarkka muotoilu ja viittaaminen joko voimassa olevaan pykälään tai muutosehdotukseen - ECRE siis tarjoaa Keckin ja Sikkinkin teorian mukaisesti suoran ratkaisun (vrt. tämän työn s. 14). Yksi toistuvista ja keskeisistä ECREn hakemista muutoksista on säilöönnoton rajoittaminen. Esimerkiksi vuoden 2009 vastauksessa komission ehdotukseen uudeksi asetukseksi se muotoiltiin näin:

#### Säilöönotto

6. Artiklassa 2(1) on kirjattava kapea-alaisesti ja tyhjentävästi ne objektiiviset kriteerit, joiden perusteella jäsenvaltion tulisi arvioida hakijan katoamisen riskiä.

7. Jäsenvaltioita on edellytettävä soveltamaan muita kuin henkilön vapauteen puuttuvia toimenpiteitä ennen kuin hänet voidaan ottaa säilöön muuttamalla artiklan 27 kappaletta (2) muotoon "... jos muut, vähemmän pakkoluonteiset keinot ovat todistettavasti epäonnistuneet..."

#### Detention

6. In article 2(1), set out narrowly and exhaustively the objective criteria upon which a risk for absconding should be assessed by the Member State.

7. Require Member States to apply non-custodial measures to an individual before that person could be detained by amending article 27, paragraph (2) to read, "...if other less coercive measures have demonstrably failed..." (s. 8)

### 5.2.2. Välillisen vaikuttamisen politiikka

Välillisen vaikuttamisen politiikkaa Keckin ja Sikkinkin kuvaaman kaltaisena ei ollut suoraan löydettävissä aineistostani. Analyysin ensimmäisen osion perusteella on selvää, että ECRE pitää valtioita eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan vahvimpana ja tärkeimpänä toimijana ja näin ollen valtiot ovat välillisten vaikutusyritysten lopullinen kohde – aivan kuten Keckin ja Sikkinkin teoriassakin oletetaan. ECRE kuitenkin puhuttelee toisinaan valtioita suoraan myös niissä dokumenteissa, jotka se on osoittanut komissiolle ja neuvostolle, jolloin tutkijalle jää lopultakin vähän epäselväksi, mille vastaanottajalle dokumentit on osoitettu. Keckin ja Sikkinkin teoriassa rahaa, kauppayhteyksiä ja arvovaltaa pidetään tehokkaimpina houkuttimina valtiolle, mutta omasta aineistostani ei löydy esimerkkejä rahavirtojen tai kauppayhteyksien käyttämisestä palkkiona hyvin käyttäytyville valtioille. Vaikeaa se olisikin – EU:n rahoitus vaatii toisaalta parlamentin, toisaalta valtioiden itsensä (neuvoston) hyväksynnän ja massiivisen EU-budjetin linkitys suhteellisen pieniin asiakysymyksiin on ehkä ECREn kokoiselle toimijalle liian vaikeaa. Kenties paras mahdollisuus taloudelliseen argumentointiin ECRElle olisi pyrkiä vaikuttamaan komissioon budjettiehdotuksen laatimisvaiheessa, mutta sitä koskevat dokumentit eivät sisälly aineistooni. EU:n sisäiset kauppayhteydet taas ovat paitsi vakiintuneita, myös vapaan markkinatalouden piirissä. Onkin kysyttävä, millä rajat läpäisevällä poliittisella toimintaverkostollaan on mahdollisuus manipuloida valtioiden käytettävissä olevia rahavaroja tai kauppayhteyksiä?

Merkkejä välillisestä vaikuttamisesta löytyy siis aineistosta suhteellisen niukasti, mutta sen sijaan ECRE vetoaa suhteellisen usein muiden toimijoiden (erit. parlamentin) arvovaltaan argumentoidessaan oman kantansa puolesta. Periaatteessa on mahdollista, että ECRE on ensin, aineiston ulkopuolelta, vaikuttanut näihin tahoihin, jotta niiden mielipide muodostuisi samankaltaiseksi kuin sen itsensä – tähän kysymykseen ei kuitenkaan aineistoni perusteella voida vastata. Vahvempien toimijoiden arvovaltaan vetoaminen argumentoinnissa kuitenkin liittyy läheisesti Keckin ja Sikkinkin välillisen vaikuttamisen politiikkaan: kummassakin keskeisenä strategisena siirtona toimivallaltaan rajallinen verkosto käyttää muiden toimijoiden valtaa hyväkseen saavuttaakseen päämääränsä. EU-elimistä parlamentti toimii pääasiassa tällaisena moraalisena auktoriteettina, kun taas komissioon ECRE vetoaa politiikan muuttamiseksi. Kaiken kaikkiaan parlamentin kannanottoja käytetään ECREn argumentoinnissa kuitenkin ihmeen vähän, kun otetaan huomioon, että parlamentti jakaa EU-elimistä vahvimmin ECREn arvomaailman. Seuraavassa yksi harvoista esimerkeistä:

### 1.2 Dublin-järjestelmän korvaaminen

Dublin-järjestelmän oikeudenmukainen ja tehokas toiminta riippuu harmonisoidusta yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä, joka vastaa luotettavasti kaikkiin kansainvälisiin ja alueellisiin suojeluvelvoitteisiin. Kuten Euroopan parlamentti on huomauttanut, tämänkaltaisen harmonisoinnin puutteessa "Dublin-järjestelmä tulee jatkossakin olemaan epäoikeudenmukainen sekä turvapaikanhakijoille että tietyille jäsenvaltioille." Komission muutosehdotukset voivat pienentää monia järjestelmän haitallisista vaikutuksista, mutta ne eivät voi täysin korjata järjestelmän perustavanlaatuisia vikoja.

### 1.2 Replacing the Dublin System

Fair and efficient operation of the Dublin system depends on a harmonised CEAS that reliably meets all international and regional protection obligations. As the European Parliament noted, in the absence of such harmonisation, "the Dublin system will continue to be unfair both to asylum seekers and to certain Member States." The Commission's proposed amendments can reduce many of the system's harmful effects, but they cannot fully address the system's fundamental flaws. (s. 3, vastaus komission ehdotukseen)

Komission käynnistämiin rikkomusmenettelyihin vedotaan aineistossa toistuvasti yhtenä merkkinä Kreikan turvattomuudesta turvapaikanhakijoille (v. 2008 Background information s. 2, kirje Dragutin Matelle s. 1, Sharing Responsibility s. 5), mutta pääasiassa komissio on suorien vetoamusten kohde. Varhaisin esimerkki aineistossa on kesäkuussa 2006 komissaari Frattinille osoitettu kirje, jolla ECRE antaa joukon suosituksia tulevaa Dublin-asetusta varten. Samaa tarkoitusta varten kirjoitettu on myös ELENAn raportti vuodelta 2006 (s. 4, ks. myös 169-170). Dokumentilla Ten Recommendations taas ECRE vaatii painokkaasti komissiolta Dublin-asetuksen sisältämien aukkojen ja puutteiden korjaamista:

Vakavat puutteet asetuksessa ja sen suhteessa muihin turvapaikkainstrumentteihin täytyy korjata Euroopan komission tulevassa arviossa ja kaikissa sitä seuraavissa muutoksissa asetukseen.

Serious flaws in the Regulation and its relationship to other asylum instruments must be addressed in the forthcoming review by the European Commission, and in any subsequent changes to the Regulation. (s. 1).

Komissiolle osoitettu pyyntö tai kutsu ottaa ECREn suositukset huomioon arviota tehtäessä toistuu myös lehdistötiedotteella Spotlight on Greece (s. 1) ja kirjeessä komissaari Barrot'lle (s. 1). Lisäksi kirje sisältää vetoamuksen Kreikkaa vastaan käynnistettyjen rikkomusmenettelyjen syyn julkaisemisesta, minkä lisäksi ECRE pyytää komissiota vetoamaan jäsenvaltioihin, jotta nämä keskeyttäisivät Dublin-siirrot Kreikkaan (s. 1).

Ei-valtiollisista tahoista ECRE vetoaa useimmin UNHCR:n arvovaltaan. The Way Forward -raportilla todetaan UNHCR:nkin varoittaneen turvapaikkajärjestelmien ylikuormittamisen houkuttelevan valtioita estämään hakijoilta pääsy alueelleen tai turvapaikkaprosessiin. (s. 13) ELENAn raportissa vuodelta 2006 UNHCR mainitaan muiden kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden ohella tahona, joka on ollut huolestunut Kreikkaan palauttamisen laittomuudesta ja mahdollisesta uhkasta non-refoulement-periaatteelle (s. 95). UNHCR:n arvioon Unkarin ja Serbian turvattomuudesta turvapaikanhakijoille nojataan kirjeessä sisäministeri Eleni Mavroulle vuodelta 2012 (s. 1). Vuonna 2008 julkaistulla raportilla Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe ECRE kuitenkin tukee omaa tavoitettaan täysin erilaiseksi vastuunmäärittämisyjärjestelmäksi vedoten UNHCR:n mieliteeseen (s. 30). Vahvin esimerkki UNHCR:ään nojaamisesta löytyy kuitenkin vuoden 2009 vastaukselta komission ehdotukseen uudeksi Dublin-asetukseksi:

Kuten silloinen UNHCR:n korkea [pakolais]asiamies totesi, "Ulos sulkemiselle perustuva politiikka on paitsi moraalisesti tuomittava, myös epäkäytännöllinen: se yksinkertaisesti työntää kaikki maahanmuuton muodot, mukaan lukien pakolaiset, syvemmälle maan alle."

As then UNHCR High Commissioner stated, "[A] policy built on exclusion is not only morally reprehensible, it is also impractical: it will simply push all forms of migration, including refugees, further underground." (s. 3-4)

Läsnä tässä lyhyessä lainauksessa ovat siis sekä vahvemman toimijan arvovalta että kehystäminen moraaliseksi kysymykseksi. Muita ei-valtiollisia auktoriteetteja, joihin ECRE nojaa argumentoinnissaan ovat Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuoneen EU-asioiden valiokunta (s. 12, raportti Sharing Responsibility), komission oikeus- ja sisäasioiden pääosaston entinen pääjohtaja (s. 4, vastaus komission ehdotukseen), YK:n kidutuksen vastainen erikoistarkkailija (s. 1, Stop sending asylum seekers to Greece) sekä Euroopan neuvosto, Euroopan neuvoston parlamentaarinen kokoonpano ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusasiamies (s. 17, Lives on Hold).

Yksi Keckin ja Sikkinkin välillisen vaikuttamisen politiikkaan kuuluva taktiikka on shaming, joka suomeksi kääntyy parhaiten sanalla leimaaminen. Keskeistä sille on vetoaminen yleiseen moraalintajuun ja toimijoiden haluun kuulua joukkoon: nostamalla ei-toivottu toiminta esille epämoraalisena ja sivistyneiden toimijoiden joukkoon kelpaamattomana herätetään rikkomuksen tehneessä toimijassa häpeän tunne ja halu toimia toisin. Kuten Keck ja Sikkink toteavat, valtiot eivät määrittele toimintansa oikeutusta tyhjiössä, jolloin julkinen diskurssi ja muiden toimijoiden paheksunta nousevat merkittäväksi toiminnan motiiviksi. ECREn aineistossa leimaamista esiintyy ajan myötä yhä useammin ja yhä selkeämpänä ja huippuna onkin aineiston viimeinen dokumentti, raportti Lives on

Hold, jossa sivulla toisensa jälkeen ECRE nostaa näyttävästi esiin valtioiden käytäntöjä ja toimintaa otsakkeiden Bad Practice (Huono käytäntö) ja Good Practice (Hyvä käytäntö) alla. Koko aineistosta on myös lievästi havaittavissa julkisuuden merkitys leimaamisen voimakkuudelle: ankarinta kielenkäyttö on lehdistötiedotteilla, kun taas suoraan EU-päättäjille osoitetuilla dokumenteilla asiat esitetään kohteliaammin. Ajan myötä ECRElle vaikuttaa kehittyvän rutiininomainen tapa käyttää leimaamista vaikuttamisen taktiikkana.

Tyypillisessä esimerkissä ECRE esittelee ensin faktatiedon ja sen jälkeen oman kriittisen arvionsa sen merkityksestä turvapaikanhakijoille. Usein kysymykset kehystetään niin, että valtiot ovat tehneet virheen (tai virheellisen arvion), josta seuraa negatiivisia vaikutuksia turvapaikanhakijoille ihmisinä yksilöinä. Huomattavaa on kuitenkin myös se, että ECRE näyttää välttävän yksittäisten valtioiden suoraa arvostelua lukuunottamatta kahta poikkeusta (Kreikka ja erään europarlamentaarikon suoran sitaatin kohdalla myös Puola) ja aineiston viimeistä dokumenttia (Lives on Hold). Sen sijaan se keskittyy kritisoimaan Dublin-järjestelmää ja EU:n toimintaa kokonaisuuksina. Esimerkiksi dokumentilla Ten Recommendations ECRE arvostelee valtioiden toimintaa näin:

Vaikka Dublin II -asetuksessa ei ole erityisiä ehtoja säilöönnotosta, useat jäsenvaltiot ovat lisääntyvässä määrin ottaneet turvapaikanhakijoita säilöön varmistaakseen Dublin-siirtojen toteutumisen samalla kun jotkin valtiot ottavat säilöön myös [Dublin-]palautetut. Toiset valtiot ovat hiljattain ilmoittaneet lainsäädännöllisistä ehdotuksista Dublin II -hakijoiden säilöönnoton lisäämiseksi. Tämä antaa aiheutta vakavaan huoleen. Turvapaikanhakijat ovat saattaneet kärsiä vankeudesta ja kidutuksesta jo siinä valtiossa, josta ovat paenneet. Sen takia säilöönnoton vaikutukset voivat olla erityisen vakavat aiheuttaen vakavaa emotionaalista ja psykologista painetta ja saattavat täyttää epäinhimillisen ja alentavan kohtelun piirteet.

Though there is no specific provision for detention in the Dublin II Regulation, several Member States are increasingly detaining asylum seekers in order to effect Dublin transfers, while some states also detain returnees. Other states have recently announced legislative proposals for an increase in the detention of Dublin II applicants. This is of grave concern. Asylum seekers may have already suffered imprisonment and torture in the country from which they have fled. Therefore, the consequences of detention may be particularly serious, causing severe emotional and psychological stress and may amount to inhuman and degrading treatment. (s. 4)

ECRElle tyypillisistä leimaamisen piirteistä läsnä ovat siis faktojen esittely alussa, sitä seuraava kohteliaasti muotoiltu suora kritiikki ja virheellisen toiminnan turvapaikanhakijoihin kohdistuvien negatiivisten seurausten erittely.

Mahdollinen syy yksittäisten valtioiden nimeämisen välttämiseen löytyy komissaari Barrot'lle osoi-

tetulta kirjeeltä: "ECRE kuitenkin uskoo, että Kreikan ajankohtaiset ongelmat ovat vain oire Dublin-järjestelmän perustavanlaatuisista ja kauaskantoisista vioista."<sup>34</sup> Vaikuttaakin siltä, että ECREn näkemyksen mukaan turvapaikanhakijoiden oikeudet takaava politiikka kautta koko EU:n on mahdoton saavuttaa niin kauan kuin Dublin-järjestelmä on voimassa. Yhdessä muun aineiston kanssa luettuna tämä sitaatti kiteyttää ECREn näkemyksen epä-tasapainoista taakanjakoa ja epä-oikeudenmukaista kohtelua ylläpitävästä järjestelmästä, joka on vielä yksittäisten valtioiden toimintaakin vakavampi ongelma. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei ECRE julkaisisi valtioiden toimintaa koskevia faktoja omaan selvitystyöhönsä perustuvissa raporteissa. Tyypillisesti näissä raporteissa vain mainitaan useampia valtioita kerralla osana laajempaa väärinkäytösten, virheiden tai huonojen käytäntöjen mallia. Esimerkiksi ELENAn raportissa vuodelta 2006 tuodaan esiin seuraavat puutteet eräinä monista epäkohdista:

Vastuullisesta valtiosta lähteneet hakijat saattavat huomata hakemustensa uudelleen avaamisen olevan vaikeaa tai mahdotonta, mikäli päätös tehtiin heidän poissaollessaan. Monet valtiot sulkevat tapauksiansi, mikäli hakijan katsotaan [poistumalla valtiosta] vetäneen pois tai hylänneen turvapaikkahakemuksensa. Näin tapahtuu Belgiassa, Ranskassa, Irlannissa, Italiassa, Alankomaissa, Sloveniassa ja Espanjassa.

Applicants who left the responsible state may find it difficult or impossible to have their cases re-opened if a decision was made in their absence. Many states close a case if the applicant is deemed to have implicitly withdrawn or abandoned an asylum application. This happens in Belgium, France, Ireland, Italy, the Netherlands and Slovenia and Spain. (s. 151)

Selvän poikkeuksen ECREn pidätyväiseen linjaan yksittäisten valtioiden leimaamisessa muodostaa Kreikka. Kattavimman esimerkin erilaisista tavoista yrittää leimata Kreikka muodostavat 3.4.2008 julkaistut lehdistötiedote Spotlight on Greece ja tiedotteeseen liittyvä taustatietopaperi. Itse lehdistötiedotteella ECRE vetoaa esimerkiksi Norjan arvioon Kreikan turvapaikkapolitiikan ala-arvoisuudesta ja toisaalta yrittää saada muita EU-jäsenvaltioita tuomitsemaan Kreikan toiminnan:

7. helmikuuta 2008 Norja teki päätöksen laittaa Dublin-järjestelmä hyllylle ja tutkia [itse] kaikkien niiden turvapaikanhakijoiden hakemukset, jotka olivat kulkeneet Kreikan kautta matkallaan Norjaan. Tämä norjalaisten viranomaisten päätös seurasi uudesta tiedosta koskien turvapaikanhakijoiden oikeuksien rikkomuksia Kreikassa. Saksa on lopettanut yksin saapuneiden alaikäisten hakijoiden siirtämisen Kreikkaan ja muut valtiot arvioivat myös parhaillaan linjauksiaan sen suhteen, onko turvapaikanhakijoita turvallista palauttaa sinne. **ECRE kutsuu kaikkia jäsenvaltioita noudattamaan Norjan esimerkkiä keskeyttämällä välittömästi Dublin-siirrot Kreikkaan.**

---

<sup>34</sup> However, ECRE believes that the current problems in Greece are only a symptom of fundamental and far-reaching flaws inherent in the Dublin system." (s. 1)



On 7 February 2008, Norway took the decision to suspend the Dublin system and examine the applications of all asylum seekers who had passed through Greece on their way to Norway. The Norwegian authorities' decision followed new information about the violation of asylum seekers' rights in Greece. Germany has stopped transferring separated children back to Greece and other states are also reviewing their policies on whether it is safe to return asylum seekers there. **ECRE calls on all Member States to follow the example of Norway by immediately suspending Dublin transfers to Greece.** (s. 1, tummennus alkuperäisessä dokumentissa)

Muita lehdistötiedotteella käytettyjä keinoja leimata Kreikka on tilastotietojen esittely ja vahvasti muotoiltu suora kritiikki ("Kreikka ei ole turvallinen paikka suojelun tarpeessa oleville henkilöille", "Turvapaikanhakijoiden oikeuksia rikotaan Kreikassa rutiininomaisesti."<sup>35</sup>). Kyproksen sisäministerille<sup>36</sup> Dragutin Matelle osoitetulla kirjeellä ECRE taas vetoaa muun muassa Euroopan parlamentin LIBE-valiokunnan raporttiin Kreikan vastaanottokeskusten tilanteesta. Raportista siteerataan osaa yhdestä virkkeestä ja kuvaillaan vastaanottokeskuksia termein squalid (rähjäinen), deplorable (tuomittava) ja inhumane (epäinhimillinen). Sama teema toistuu vielä vuonna 2010 julkaistulla lehdistötiedotteella Stop transfers. Tämä lehdistötiedote on edeltäjiänsä niukkasanaisempi ja yleisluontoisempi, mutta yhteistä edellisten kanssa on muiden jäsenvaltioiden toiminnan nostaminen merkiksi siitä, että Kreikan toiminta on tuomittavaa. Myös tilastotietoja käytetään osoituksena Kreikan turvapaikkapolitiikan poikkeavuudesta. Uutta on vetoaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvovaltaan:

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös lausunut, että kaikki siirrot tullaan keskeyttämään väliaikaisesti kaikissa tapauksissa, joissa turvapaikanhakija haastaa palauttamisensa Kreikkaan.

The European Court of Human Rights has also stated that all transfers will be temporarily suspended in any case where an asylum seeker challenges his or her return to Greece.

Viimeiset ja loisteliaimmat esimerkit leimaamisesta löytyvät raportilta Lives on Hold. Raportti on valmisteltu yhteistyönä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa, osana näiden järjestöjen yhteistyöhanketta nimeltä Dublin transnational project. Yhteistä ECREn aiemman aineiston kanssa on tarkka paneutuminen faktoihin, uutta taas viimeistelty ulkonäkö, kerätyn aineiston analysoinnin ja koonnin syvällisyys ja kattavuus sekä tapa nostaa valtioita näyttävästi esille niin hyvässä kuin pahassa. Tutkimustyön tuloksia esittelevässä luvussa 4.1.–11.3. on mukana taitossa erikseen näkyville nostettuja tapaustutkimuksia. Hyvien ja huonojen käytäntöjen esittelyjä taas on 18 sivulla 93:sta, minkä lisäksi valtioihin on viitattu tummennetulla tekstillä lähes jokaisessa tekstikappaleessa. Taitolla on

<sup>35</sup> "Greece is not a safe place for those in need of protection", "The rights of asylum seekers in Greece are routinely violated."

<sup>36</sup> Kypros oli kirjeen kirjoittamisajankohtana EU:n puheenjohtajamaa.

kuitenkin saatu näistä käytäntöjen esittelyistä ja tapaustutkimuksista erityisen osoittelevia, josta esimerkkinä kuvakaappauksena osa raportin sivusta 56 (kuva 1):

As regards **the Netherlands**, if the applicability of the Dublin Regulation is being considered by the IND, the preliminary meeting with a Dutch Council for Refugees' representative is dedicated to the Dublin procedure. The IND also notifies the asylum seeker if a Dublin procedure has been started including which Member State has been asked to take over responsibility for the asylum claim and on what basis.

**Example of a Slovakian notice informing a third country national of the application of the Dublin Regulation:**

*We would like to inform you about the start of the procedure about your transfer to the country of your first asylum application on the territory of the European Union according to the Council Regulation (EC) No. 343/2003. The result of the procedure will be communicated to you after receiving a final result of the Dublin procedure.*



**Good Practice:** In the Netherlands the asylum seeker receives a letter of intention to issue an admissibility decision rejecting the application for asylum on the basis of the Dublin Regulation. This includes information on the reasons for the intended rejection and its consequences. The asylum seeker and their legal representative are then given the opportunity to respond to this letter of intention. Subsequent to this, the IND official re-assesses the initial decision, taking into account the response provided by the applicant and his/her legal representative.



**Bad Practice:** If a Dublin procedure is started in Italy in a particular case, the applicant concerned is often not informed of its application. The wording of the Dublin Regulation may be cited on the 'Cedolino' without any explanation provided to the asylum seeker as to what this means for their application for international protection.



**Bad Practice:** Since Autumn 2010, the Dublin unit in Dortmund, Germany, by way of informing the asylum seeker of the potential applicability of the Dublin Regulation, just posts a German letter to the applicant stating that unit 431 is handling the asylum application i.e. the Dublin unit.<sup>139</sup> No further information is provided as to which Member State may potentially be responsible or on what grounds the Dublin Regulation is being applied.

Kuva 1: valtioiden leimaamista räikeän taiton avulla raportilla Dublin Regulation – Lives on Hold

Valtioiden tavat ilmoittaa turvapaikanhakijalle Dublin-asetuksen pätemisestä hänen kohdallaan asetetaan siis kursailematta vastakkain ja määritellään toiset tavat hyväksi (moraalisesti oikeaksi) ja huonoksi (moraalisesti vääräksi). Osa valtioista nostetaan esiin kuin tuhmat lapset ja niiden virheet osoitetaan kirkkaasti jokaiselle lukijalle.

### 5.2.3. Tilillevetopolitiikka

Viimeinen aineistosta löydettävissä oleva, Keckin ja Sikkinkin määrittelemä strategia on tililleveto-

politiikka (accountability politics). Tämän kaksivaiheisen strategian ensimmäinen osa on aineistosta luettavissa vain epäsuorasti: yrittämällä vaikuttaa tulevan Dublin-asetuksen sisältöön ECRE yrittää tehdä tulevasta valtioita sitovasta normista itsensä haluaman kaltaisen. Tilanne siis poikkeaa Keckin ja Sikkinkin perustapauksesta, jossa valtiot yritetään saada sitoutumaan kokonaan uuteen normiin. Strategian toinen vaihe taas on läsnä lähes jokaisella dokumentilla ECREn muistuttaessa valtioita niiden hyväksymistä kansainvälisistä sopimuksista aina Geneven vuoden 1951 pakolais-sopimuksesta lähtien. Usein vetoaminen kansainväliseen oikeuteen jää yleiselle tasolle, vaille tarkkaa viittausta johonkin tiettyyn sopimukseen ja pykälään. Toisaalta esimerkiksi non-refoulement-periaate on vakiintunut oikeusperiaate ja sisältyy sitäpaitsi vuoden 2003 Dublin-asetuksella johtokappaleissa lueteltuihin oikeudellisiin perusteisiin. Muutoinkin ECRE käyttää vakiintuneita oikeudellisia termejä, jolloin vähänkään harrastuneen lukijan on helppo yhdistää argumentti asiaankuuluvaan kansainväliseen sopimukseen.

ECRE uskoo, että muussa tapauksessa Dublin II -järjestelmän toiminta saattaa asettaa valtiot ristiriitaan niiden velvoitteiden kanssa olla palauttamatta henkilöä tilanteeseen, jossa hän kohtaa vainoa tai kidutusta tai epäinhimillistä tai alentavaa kohtelua tai rangaistusta.

ECRE believes that otherwise operation of the Dublin II system may put states in conflict with their obligations not to return a person to a situation where they face persecution, torture, inhuman or degrading treatment or punishment. (s. 152, vuoden 2006 raportti asetuksen soveltamisesta – termit persecution, torture ja inhuman or degrading treatment or punishment ovat YK:n kidutuksenvastaiselta sopimukselta)

Asetuksen artikla 8, joka rajoittaa perheenyhdistämisoikeuden niihin perheenjäseniin, jotka vielä odottavat ensimmäistä päätöstä turvapaikkahakemukseensa, on ongelmallinen, koska monet valtiot soveltavat nopeutettuja turvapaikkakäsittelyjä, jotka tarkoittavat käytännössä sitä, ettei tämän artiklan alla ole realistista mahdollisuutta perheenyhdistämiseen. Oikeuden perhe-elämään tulisi ylittää hallinnolliset ja prosessinäkökulmat.

Article 8 of the Regulation, which restricts reunification to with those family members still awaiting a first instance decision, is problematic because many states now operate accelerated first instance procedures which mean that in practice there is no realistic prospect of family unification under this Article. The right to family life should prevail over administrative and procedural considerations. (s. 3, Ten Recommendations for Reform vuodelta 2007, termi right to family life on peräisin Euroopan ihmisoikeussopimukselta ja perheen suojelun periaate esiintyy jo YK:n ihmisoikeuksien julistuksella)

Aineistosta löytyy kuitenkin myös suoria viittauksia kansainvälisiin sopimuksiin:

Niissäkin tapauksissa, joissa perhe-elämää koskevat ehdot otetaan huomioon, artikloita 7, 8 ja 14 ja/tai humanitaarista lauseketta sovelletaan usein rajoittavalla tavalla, joka monissa tapauksissa johtaa perheenjäsenten erottamiseen toisistaan Dublin-asetuksen alla ja tavalla,

joka ei sovi yhteen jäsenvaltioiden Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklaan 8 ja perusoikeussopimuksen artiklaan 8 kirjattujen velvoitteiden kanssa.

Even if the family provisions are considered Art. 7, 8 and 14 and/or the humanitarian clause are frequently applied in a restrictive manner leading to many instances of families being separated under the Dublin Regulation in a manner inconsistent with Member States obligations enshrined in Art 8 European Convention on Human Rights (ECHR) and Art 7 Charter of Fundamental Rights (CFR). (s. 6, Lives on Hold vuodelta 2013)

ECRE käyttää myös Dublin-asetuksen aiempaa, aineiston kirjoitusajankohtana voimassa olevaa versiota painostaessaan valtioita kohtelevaan turvapaikanhakijoita paremmin (esim. s. 3, muistio SCIFAlle).

Valtaosalla ECREn tuottamasta aineistosta siis vedotaan kansainvälisiin sopimuksiin tai yleisiin oikeusperiaatteisiin, vaikka viittausten tarkkuus vaihtelee. Suurin osa tilillevetopolitiikkaa hyödyntämättömistä dokumenteista taas on lehdistötiedotteita<sup>37</sup>. Näiden tiedotteiden lisäksi ECRE jättää hyödyntämättä valtioiden aiemmat sitoumukset vain henkilökohtaisten tarinoiden kokoelmalla *Twenty Voices—Twenty Reasons for Change* vuodelta 2007, joka sekin on lehdistötiedotteiden tavoin helposti median käytettävissä oleva dokumentti. ECRE siis näyttää tutkitulla aineistolla välttävän julkisuuden tarkoitushakuista käyttöä valtioiden painostamiseen aiemmin sovittuun vedoten, toisin kuin Keckin ja Sikkinkin teoria tilillevetopolitiikasta antaisi ymmärtää. Teorian mukaan tilillevetopolitiikan kohteina ovat valtiot ja välittäjänä julkisuus, mutta ECREn aineistolla valtioita vedetään tilille suoremmin, päätöksentekijöille suoraan osoitetuilla dokumenteilla, jotka nekin tosin ovat julkisia. Sen sijaan median käyttöön todennäköisemmin suunnatuilla dokumenteilla vedotaan tunteisiin ja käytetään henkilökohtaisia tarinoita sympatian herättämiseen.

### 5.3. Muutokset Dublin II -asetuksesta Dublin III -asetukseen

Aiemmissa osioissa olen ensin hahmotellut ECREn mahdollisuuksia vaikuttaa eri toimijoihin ja tämän jälkeen etsinyt ECREn aineistosta toistuva tapoja ja strategioita, joilla ECRE yrittää käyttää näitä mahdollisuuksia hyväkseen. Avoimeksi on jäänyt vielä kysymys siitä, onko ECRE onnistunut vaikutustyössään ja siihen kysymykseen paneudun tässä analyysin viimeisessä osiossa. Yksittäisen toimijan vaikutusten eristäminen on yhteiskuntatieteissä todella vaikeaa ellei mahdotonta, mutta

<sup>37</sup> Lehdistötiedote Spotlight on Greece taustapapereineen vuodelta 2008, lehdistötiedote Dublin mechanism vuodelta 2008, lehdistötiedote Stop transfers vuodelta 2010 ja lehdistötiedote Little to celebrate on Dublin's 10th anniversary vuodelta 2013.

metodini mukaisesti aion loppupäätelmissäni esittää maltillisia hypoteeseja vaihtoehtoisesta todellisuudesta kontrafaktuaalisen argumentoinnin kautta. Ensimmäinen askel on kuitenkin selvittää, onko EU:n turvapaikkapolitiikassa ylipäättään tapahtunut muutosta ECREn ajamaan suuntaan. Mikäli muutosta ei ole tapahtunut tai mikäli muutos on tapahtunut vastakkaiseen suuntaan ECREn ajamasta, on jo selvää, ettei ECREn vaikutustyö ole onnistunut. Muutoksen esille saamiseksi olen lukenut rinnakkain molempia Dublin-asetuksia (Dublinin sopimus ei ole mukana tarkastelussa, koska ECRE alkoi tuottaa aineistoa Dublin-järjestelmästä vasta vuonna 2005, Dublin II -asetuksen aikaan) ja toisaalta ECREn päättäjille osoittamia suosituksia. Selviä suosituksia esiintyi yhdeksällä dokumentilla, joista analyysiin on otettu mukaan kuusi<sup>38</sup>:

- The Way Forward. Europe's role in the global refugee protection system. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe. (2005)
- Memorandum to SCIFA. Improving the functioning of the Dublin System (2006)
- Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe (2006)
- The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform (2007)
- Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered (2008)
- Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation (2009)

Tarkkoja ehdotuksia artikloiden muuttamiseksi alkaa esiintyä jo SCIFA-muistiosta lähtien ja vuoden 2009 vastauksella komission ehdotukseen mennään jo pieniin yksityiskohtiin: painopisteitä ovat mm. tietosuoja, valtioiden keskinäisen solidaarisuuden lisääminen ja oikeusturvan parantaminen. Vuonna 2009 julkaistut kommentit komission muutosesitykseen ovat tutkimuksen kannalta erityisen mielenkiintoisia, koska ne tuovat näkyviin yhden selkeän käännekohdan Dublin-asetuksen valmistelussa. Osa ECREn suosituksista on mitä ilmeisimmin mennyt läpi, osa ei, ja osaa onnistuneesta työstä ECRE jatkaa antamalla jatkosuosituksia. Seuraavassa käsittelen ECREn laajasta suositusten joukosta niitä, jotka nousevat aineistossa erityisen näkyväksi tai toistuvaksi. Muitakin suosituksia oli runsain mitoin, mutta tutkimusta tehdessä kävi selväksi, että erityisesti toistumatta jääneet ja erityisen pieniin yksityiskohtiin menevät yksittäiset suositukset jäivät toteutumatta.

Vuoden 2005 The Way Forward -dokumentin suosituksista Dublin-järjestelmää koskevat suosituk-

---

38 Kirje Frattinille sisältää suosituksia laajemmiksi poliittisiksi periaatteiksi ja lehdistötiedote Spotlight on Greece taas ad hoc -tyyppisiä, Dublin-asetuksen soveltamista koskevia suosituksia. Näin ollen niiden sisältämät suositukset on jätetty pois arvioinnista Dublin III -asetuksen kannalta epärelevantteina. Lives on Hold taas keskittyy antamaan suosituksia toimeenpanosta, ei uuden asetuksen muodosta.

set nro 25-30 (koottuna s. 58). Jo näissä suhteellisen yleisluontoisissa suosituksissa tuodaan esille kaksi tulevan toiminnan kantavaa periaatetta: vaatimus Dublin-järjestelmän korvaamisesta lopullisena tavoitteena ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien täydellinen kunnioittaminen kansainvälisen oikeuden nojalla.

Aikajärjestyksessä seuraavalla dokumentilla, SCIFA-muistiolla, alkavat tarkat suositukset artiklojen muuttamiseksi. Artikloihin 19 ja 20 kiteytyy aineistossa johdonmukaisena esiintyvä vaatimus valituksen toimeenpanon keskeyttävästä vaikutuksesta (automatic suspensive right of appeal). Toinen kantava teema ECREn muutosesityksissä kautta aineiston on perheenyhdistäminen, johon SCIFA-muistiolla suositellaan seuraavia muutoksia: perheenjäsenen määritelmän laajentaminen kattamaan ei-vihittyjä puolisoita ja turvapaikanhakijan tuesta riippuvaisia läheisiä sukulaisia (artikla 2 (i)(i)), perheenyhdistämisen ulottaminen koskemaan myös toissijaista suojelua saavia henkilöitä ja muita EU:n alueella laillisesti oleskelevia henkilöitä (artikla 7<sup>39</sup>) ja vaatimus perheenyhdistämisestä missä tahansa vaiheessa turvapaikkaprosessia (artikla 8). Lisäksi ECRE suosittelee humanitaarisen lausekkeen käyttöä laajasti ja yhdenmukaisesti, jotta vältettäisiin perheenjäsenten erottamisesta johtuva turha kärsimys.

Kolmas SCIFA-muistiolla esitelty toistuva teema ovat yksin saapuvat alaikäiset turvapaikanhakijat. Yksin saapuvia alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeva artikla 6 taas tulisi ECREn mukaan muuttaa niin, että jatkossa yksin saapuvan alaikäisen hakemuksen tutkimisesta olisi vastuussa se valtio, jonka alueella oleskelee hänen perheensä tai lähisukunsa jäseniä (his or her extended family). Mikäli sukulaisia tai perheenjäseniä ei olisi läsnä, hakemuksen tutkimisesta olisi vastuussa se valtio, johon alaikäinen hakija on jättänyt hakemuksensa. Kummassakin näistä ehdoista on vielä lisäys "mikäli se olisi lapsen parhaan edun mukaista". Lisäksi ECRE suosittelee, että iänmäärityskiistojen tulisi olla ratkaistuja ennen hakijan siirtämistä toiseen Dublin-valtioon ja että jäsenvaltioihin tulisi kohdistua vaatimus aktiivisesta auttamisesta alaikäisen hakijan perheen-jäsenten etsimisessä. Neljäs toistuva vaatimus on säilöönoton rajoittaminen. Suosituksessaan ECRE ehdottaa, että säilöönotto rajoitettaisiin tapauksiin, joissa muut keinot ovat osoittautuneet tehottomiksi. Tämän lisäksi ECRE vaatii, että säilöönotossa toteutuu turvapaikanhakijan oikeusturva ja että sen kesto rajataan minimiaikaan, jolla laillinen tavoite saavutetaan. Viides teema taas ovat vastaanotto-olosuhteet: ECRE suosittelee, että tulevassa asetuksessa edellytetään eksplisiittisesti, että Dublin-hakijat saavat samat vastaanotto-olosuhteet kuin muut hakijat. Lisäksi ECRE suosittelee, että jäsenvaltiot soveltavat artiklaa 3 (2)

---

39 Turvapaikanhakija voisi siis vaatia perheenyhdistämistä sellaisen perheenjäsenen kanssa, joka oleskelee laillisesti EU:n alueella.

(ns. suvereniteettilauseke) tapauksissa, joissa on todisteita siitä, ettei Dublin-siirron kohdevaltiossa olisi asianmukaisia lääketieteellisiä tai traumanhoitopalveluja turvapaikanhakijan saatavilla.

Vuoden 2006 Dublin-raportin suosituksissa toistuvat lähes samoin sanoin mm. vaatimus iänmäärittyskiistojen ratkaisemisesta ennen Dublin-siirtoa sekä vastuullisen valtion määrittämisestä alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen ollessa kyseessä (artikla 6), perheenyhdistämisen ulottamisesta koskemaan myös muita laillisesti oleskelevia perheenjäseniä (artikla 7) ja kaikkia turvapaikkaprosessin vaiheita (artikla 8). Myös säilöönottoa koskevat suositukset ja valituksen toimeenpanon keskeyttävästä vaikutuksesta toistuvat edellisen dokumentin kaltaisina lukuunottamatta sitä lisäystä, ettei lapsia tule ECREn mukaan ottaa säilöön missään tapauksessa. Uutta on ehdotus suvereniteettilausekkeen automaattisesta käyttöönnotosta, mikäli siirto vastuulliseen jäsenvaltioon huonontaisi hakijan lääketieteellistä tilaa ja/tai estäisi hoidon vastuullisessa valtiossa. Samoin edelliseen verrattuna on kehittynyt suositus sisarusten mukaan ottaminen perheenjäsenen määritelmän sekä perheenjäsenen määritelmän ulottaminen koskemaan henkilöitä, jotka lähtömaassa asuivat yhdessä perheyksikössä. Raportilla suositellaan myös ensimmäistä kertaa virallisesti informaatiolehtisten tuottamista turvapaikanhakijoiden käyttöön, jotta nämä saisivat tietoa Dublin-asetuksesta ja Dublin-järjestelmästä. Jo tällä ensimmäisellä suosituskerralla tuodaan esiin tarve tuottaa informaatiota sellaisessa muodossa, että hakija sen pystyy ymmärtämään. Valituksen automaattiseen toimeenpanon keskeyttävään vaikutukseen ECRE lisää kehotuksen oikeudellisen avun tarjoamisesta hakijalle ja riittävän ajan varmistamisesta kaikkien relevanttien todisteiden kasaamiseksi. Yleisluontoisempina suosituksena ECRE vaatii mm. humanitaarisen lausekkeen soveltamista ihmisystävällisellä, turhia rajoituksia välttävällä ja joustavalla tavalla.

Vuoden 2007 dokumentilla Ten Recommendations for Reform toistuvat näistä suosituksista keskeisimmät: valituksen automaattinen toimeenpanon keskeyttävä vaikutus, perheenjäsenen määritelmän laajentaminen koskemaan ei-vihittyjä puolisoita ja hakijasta riippuvaisia muita lähisukulaisia, perheenyhdistämisen ulottaminen koskemaan myös toissijaista suojelua saavia tai muuten laillisesti oleskelevia henkilöitä, perheenyhdistäminen kaikissa turvapaikkaprosessin vaiheissa, humanitaarisen lausekkeen laaja ja yhdenmukainen käyttö, alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan valtion määrittäminen, säilöönoton rajoittaminen, Dublin-hakijoiden vastaanotto-olosuhteet ja suvereniteettilausekkeen käyttäminen asianmukaisen lääketieteellisen ja psykiatrisen hoidon takaamiseksi. Pääosin nämä kymmenen suositusta ovat alkuperäiselle dokumentille (yllä käsitelty raportti) uskollisia tiivistelmiä, mutta uusina pieninä yksityiskohtina voidaan mainita ei-vihityn puolison kohdalla käytetty sanamuoto *unmarried couples in a genuine and stable*

relationship ja alaikäisten hakijoiden säilöönoton täydellisen kiellon puuttuminen.

Vuonna 2008 julkaistu raportti *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe - Dublin Reconsidered* vie ECREn suosituksia eteenpäin monella tavalla. Täysin aiempien suositusten kaltaisina toistuvat vain kohdat Dublin-siirrettävien vastaanotto-olosuhteista (suositus 6, s. 19) toissijaisista suojelua saavien ja muuten laillisesti oleskelevien henkilöiden perheen yhdistämisestä (suositus 8, s. 21) ja perheen yhdistämisestä kaikissa turvapaikkaprosessin vaiheissa (suositus 9, s. 21). Suositus olla siirtämättä hakijaa valtioon, jossa ei olisi asianmukaisia lääketieteellisiä tai psykiatrisia hoitofasiliteetteja on laajentunut suositukseen pidättäytyä siirtämästä hakijoita valtioihin, jotka eivät tarjoa siirtävään valtioon verrattavissa olevan tasoista suojelua tai riittäviä vastaanotto-olosuhteita. Valituksen toimeenpanon keskeyttävään vaikutukseen on lisätty suositus siirtopäätösten antamisesta turvapaikanhakijalle kirjallisena ja oikeudellisen avun tarjoamisesta. Säilöönoton rajoittamista koskevaan suositukseen on lisätty suositus asetukseen lisättävästä kohdasta, jonka mukaan olisi kiellettyä käyttää säilöönottoa vain sillä perusteella, että kyseessä on turvapaikanhakija tai Dublin-järjestelmän alainen henkilö. Humanitaarista lauseketta tulisi uusien suositusten mukaan soveltaa kaikkien erityisten haavoittuvien hakijoiden kohdalla eikä pelkästään perheen yhdistämissä tapauksissa (suositus 11, s. 21). Suositukseen yhteisen informaatiolehtisen kirjoittamisesta taas on lisätty työnjako komission ja jäsenvaltioiden kesken (suositus 15, s. 22-23.).

Vuoden 2008 joulukuussa julkaistiin vihdoinkin komission esitys uudeksi Dublin-asetukseksi, jonka perusteella ECRE on onnistunut vaikutuspyrkimyksissään. Erityisesti perheen yhdistämisen ensisijaisuutta vastuullisen valtion määrittämiskriteerinä on korostettu, mutta myös erityisen haavoittuvat hakijat on otettu komission esityksessä paremmin huomioon. Säilöönottoa ja valituksen Dublin-siirron keskeyttävää vaikutusta koskevia kohtia ja humanitaarista lauseketta taas on komission esityksellä muokattu, mutta ne eivät ole yhtä suosiollisia turvapaikanhakijoille kuin ECREn antamat suositukset. Koko asetusta on ulotettu koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä ja lisäksi yksin saapuvien alaikäisten turvapaikanhakijoiden perheen yhdistämistä käsittelevissä kohdissa on erikseen mainittu kansainvälistä suojelua saavat ja muutoin laillisesti jonkin jäsenvaltion alueella oleskelevat henkilöt perheenjäseninä, joiden luokse turvapaikanhakija voidaan siirtää (s. 31). Perheen yhdistäminen on mahdollista kaikkien kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenten kanssa (s. 32) ja silloin, kun toisessa jäsenvaltiossa olevan perheenjäsenen turvapaikkaprosessi on vielä kesken (s. 32). ECREn ehdotus on käsiteltävissä tarkoittamaan juuri tätä, "Amend Article 8 to require Member States to allow unification with a family member at any stage of the asylum procedure, provided the applicant so consents." (suositus 9, s. 21, *Sharing Responsibility*). Perheen-



jäseneksi katsotaan sisarukset siinä tapauksessa, että sekä turvapaikanhakija että sisarus ovat alaikäisiä ja naimattomia (lisätty artikla 2 (i)(v) komission ehdotuksen s. 25). Tämä muutos vastaa ECREn lainopillisen verkoston ELENAn tuottamalla raportilla vuonna 2006 esitettyä suositusta. ECREn suositusta mukaillen säilöönnoton syyksi ei kelpaa komission esityksellä se, että henkilö hakee kansainvälistä suojelua, mutta säilöönnoton kieltäminen ainoastaan Dublin-siirron toteutumisen varmistamiseksi ei ole päässyt mukaan esitykselle - vaikkakin esitys edellyttää, että kussakin säilöönottotapauksessa on oltava merkittävä hakijan katoamisen riski. Samoin esityksessä veloitetaan valtiot harkitsemaan säilöönottoa lievempiä keinoja varmistaa hakijan siirron onnistuminen. Muita ECREn suosituksia muistuttavia kohtia ovat säilöönnoton rajoittaminen lyhimpään mahdolliseen aikaan ja yksin saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden ehdoton säilöönottokielto.

Sen sijaan ECREn Sharing Responsibility -raportin suosituksessa 7. mainittu sisaruksen lisääminen perheenjäsenen määritelmään (artikla 2 (i)(i) vuoden 2003 Dublin-asetuksella ja vuoden 2008 komission esityksellä) ei ole mennyt läpi. Samoin suositus kaikkien relevanttien todisteiden ottamisesta huomioon osoituksena parisuhteen vakiintuneisuudesta ei ole päätynyt komission ehdotukselle: parisuhteen määritelmää koskeva kohta 2 (i)(i) toistuu identtisenä verrattuna vuoden 2003 Dublin-asetukseen. Erityisen haavoittuvia hakijoita ei edelleenkään mainita ECREn vuoden 2008 suosituksen mukaisesti humanitaarisella lausekkeella, mutta sen sijaan komissio on lisännyt suvereniteettilausekkeelle termin humanitarian and compassionate reasons, inhimilliset ja poikkeuksellisesta tai sympatiaa aiheuttavasta tilanteesta johtuvat syyt<sup>40</sup> suvereniteettilausekkeelle (artikla 17 (1)). Valitus Dublin-siirtopäätöksestä taas ei keskeytä toimeenpanoa, ellei asianmukainen tuomioistuimien päätä seitsemän päivän kuluessa valituksen jättämisestä, että turvapaikanhakija saa jäädä odottamaan valituksen tulosta senhetkiseen valtioon. Toisaalta valitusoikeutta käsittelevän artiklan 26 ensimmäisessä kappaleessa painotetaan oikeutta todelliseen ja tehokkaaseen valitusoikeuteen.

Vuoden 2009 kommentit komission muutosesitykseen ovat sisällöltään lähes täysin erilaiset kuin ECREn aiemmat suosituspäätökset. Johdantokappale luo kuvan komission esityksestä suurilta linjoiltaan ECREä miellyttävänä, mutta osin edelleen puutteellisenä:

Vaikka komission ehdotus esittelee merkittäviä humanitaarisia uudistuksia, se ei käsittele puutteita järjestelmän perusteissa. Dublin-järjestelmä on edelleen este tehokkaalle, harmonisoidulle ja ihmisläheiselle yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle ('CEAS'). Tämä paperi arvioi Dublin-järjestelmän tilaa, tutkii ehdotusta uudeksi asetukseksi ja tekee

<sup>40</sup> Suomeenno termille compassionate tarkistettu useista verkkosanakirjoista, joissa toissijaisena merkityksenä on esimerkiksi poikkeuksellisesta syystä palveluksesta myönnetty henkilökohtainen loma, ml. perhesyistä myönnetty lomat, hautajaisia varten myönnetty lomat ym.

uusia suosituksia asetuksen puitteissa.

While the Commission's proposal would introduce significant humanitarian reforms, it fails to address the system's underlying flaws. The Dublin system remains an impediment to an efficient, harmonised and humane Common European Asylum System ('CEAS'). This paper reviews the state of the Dublin system, examines the proposed recast and makes further recommendations within the context of the Regulation.

Täysin uusi ja dokumentilla vahvasti painottuva painopistealue on tietosuoja, jota käsittelevät suositukset 1-4. Tietojen eheyden (muuttumattomuuden ja koskemattomuuden) varmistamiseksi ECRE esittää lisäystä artiklaan 23, tietojen leviämisen estämiseksi taas ECRE vaatii artiklaan 32 sen määrittelemistä, mikä viranomaisen saa käyttää turvapaikanhakijasta kirjattuja tietoja ja mihin tarkoitukseen. Samoin artiklaan 32 tulisi ECREn mukaan lisätä vaatimus siitä, että hakijan suostumus tietojen luovutukseen perustuu kunnollisiin tietoihin (properly informed). Lisäksi ECRE suosittelee, että hakijaa koskeva informaatio Dublin-järjestelmässä annettaisiin hakijalle automaattisesti eikä pyynnöstä.

Loput suosituksista rakentuvat enemmän tai vähemmän ECREn aiempien suositusten pohjalle. Eri-tyisen paljon huomiota saa Dublin-siirtojen väliaikaisen keskeyttämisen mekanismi. Jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden lisäämistä käsittelevässä osiossa (suositukset 10 a - 10 d) ECRE muovaa komission esityksen tekstiä suuntaan, jossa painottuu keskeyttämismekanismiin väliaikaisuus ja tarve seurantaan ja turvapaikkajärjestelmien edelleen kehittämiseen. Jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus näyttäytyy nykytilanteessa vähäisenä. Muista suositelluista kohdista valituksen toimeenpanon keskeyttävä vaikutus ei selvästi ECREn mielestä toteudu tarpeeksi hyvin, sillä se suosittelee vielä poistamaan tuomioistuimilta harkintavallan toimeenpanon keskeyttymisen suhteen, jolloin valitus keskeyttäisi toimeenpanon automaattisesti (suositus 5, s. 7). Samoin säilöönotto on edelleen ECREn näkemyksen mukaan puutteellisesti rajattu ja se ehdottaa kaikkien säilöönoton kriteerien listaamista kapea-alaisesti ja tyhjentävästi (narrowly and exhaustively, suositus 6, s. 8). Tuttu suositus on myös vaatimus lievempien keinojen käyttämisestä ennen säilöönottoa, mikä saavutettaisiin ECREn mukaan lisäämällä artiklaan 27 (2) ehto "mikäli lievemmat keinot ovat todistettavasti epäonnistuneet"<sup>41</sup>. Perheenjäsenen määritelmään ECRE lisäisi toteamuksen "huolimatta siitä, onko perhe muodostunut jo lähtömaassa"<sup>42</sup>. Eri-tyisen haavoittuvien turvapaikanhakijoiden kohteluun ECRE tekee tarkennuksen suosittelemalla riippumattoman, rekisteröityneen lääketieteellisen asiantuntijan arviota ehdoksi turvapaikanhakijan siirtokelpoisuudelle - ja näiden asiantuntijoiden tulisi vielä olla koulutettu-

<sup>41</sup> "if other less coercive measures have demonstrably failed", suositus 7, s. 8.

<sup>42</sup> "regardless of whether the family was formed in the country of origin".

ja tunnistamaan turvapaikanhakijoiden erityiset tarpeet (suositus 9, s. 9). Tämä lisäys tehtäisiin artiklaan 30 (1).

Vuonna 2013 saavutettiin lopulta yhteisymmärrys parlamentin ja neuvoston kesken tulevasta Dublin-asetuksesta. Komission muutosehdotuksesta ehti kulua viisi vuotta ennen kuin asetuksen lopullinen muoto saavutettiin ja tänä aikana teksti muutti muotoaan merkittävästi komission esityksestä. Yleissävyltään lopullinen asetus on komission esitystä teknisempi ja painottaa tehokkuutta enemmän, suojele-näkökulmia hieman vähemmän. Merkittävimpänä muutoksena komission ehdotukseen Dublin-siirtojen keskeyttämisen mekanismi on korvattu löyhemmin valtioita sitovalla varhaisen varoituksen järjestelmällä - ja toisaalta artiklassa 2 säädetään valtioiden velvollisuudesta jatkaa vastuullisen valtion etsimistä, mikäli on painavat syyt olettaa, että Dublin-kriteerien mukaan vastuullisessa valtiossa on järjestelmällistä vikaa turvapaikkaprosessissa tai vastaanottoolosuhteissa ja tähän valtioon palauttaminen muodostaisi turvapaikanhakijalle riskin epäinhimillisestä tai alenta-vasta kohtelusta. Tämä artikla toteuttanee ainakin osittain ECREn yllä esitetyn suosituksen ehkäistä siirrot valtioihin, joissa ei todistettavasti ole turvapaikanhakijan saatavilla asianmukaista lääketieteellistä ja psykiatrista hoitoa. Loput keskeyttämismekanismeja koskevat suositukset jäävät irrrelevanteiksi mekanismin ja sen tavoitteiden muuttuttua merkittävästi.

Muita esimerkkejä asetukselta täysin pois jääneistä suosituksista ovat yksin saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden täydellinen säilöönottokielto ja kielto rangaista turvapaikanhakijaa takaisin siirtämisen jälkeen. Sen sijaan samanarvoiset vastaanotto-olosuhteet taataan asetuksella epäsuorasti, viittaamalla johtolauseessa 11 vastaanottodirektiiviin (2013/33/EU) Dublin-prosessiakin koskevina direktiivinä. Säilöönotto taas noudattelee pitkälti komission esityksen linjaa ja kieltää säilöönoton vain siistä syystä, että henkilö on turvapaikanhakija. Säilöönoton tarve on asetuksen mukaan arvioitava tapauskohtaisesti ja se on sallittua vain siinä tapauksessa, ettei lievempiä keinoja voida toimeenpanna tehokkaasti. Säilöönoton on myös oltava kestoaltaan mahdollisimman lyhyt ja yleisesti suhteessa hakijan katoamisriskin suuruuteen. Tietosuojaa koskevista suosituksista toteutuu lopullisella asetuksella henkilökohtaisten tietojen käyttötarkoituksen tarkka määrittely: tietojen keräämisen ja siirtämisen tarkoitus on varmistaa suojelutarpeiden täyttyminen hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevassa valtiossa (artiklat 31 ja 32). Lääketieteellistä tietoa saavat käsitellä vain salassapitovelvolliset terveydenhuollon ammattilaiset (artiklat 32 (3) ja (4)), kun taas muita tietoja voivat käsitellä komissiolle erikseen ilmoitettavat viranomaiset (artikla 31 (3)). Lääketieteellisen tiedon siirtämiseen on saatava hakijan selvästi ilmaistu suostumus (artikla 32 (2)). ECREn suositus oikeudesta omien tietojen saamiseen automaattisesti ei toteudu, vaan artiklassa 4 (1) (f) kirjataan hakijan oi-

keus pyytää ja saada nähtäviksi ja korjattaviksi itseä koskevat tiedot.

Valitus ei lopullisella Dublin-asetuksella keskeytä automaattisesti siirron toimeenpanoa, vaan sen sijaan jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus valita kolmesta eri vaihtoehdosta toteuttaa oikeusturva omassa lainsäädännössään: valituksen tehneelle henkilölle voidaan antaa lupa jäädä ko. valtion alueelle valituksen tuloksen selviämiseen asti, toimeenpano voi keskeytyä automaattisesti siksi aikaa, kunnes tuomioistuin on saanut päätettyä, keskeytyykö toimeenpano koko valitusprosessin ajaksi, tai kolmantena vaihtoehtona valituksen tehneelle henkilölle voidaan antaa oikeus pyytää toimeenpanon keskeyttämistä valitusprosessin päättymiseen asti. Joka tapauksessa turvapaikanhakijan on siis annettava oleskella ko. valtion alueella siihen asti, että tuomioistuin on ratkaissut, keskeytetäänkö toimeenpano (artikla 27).

Perheenyhdistämisen ja lapsen edun käsittelyä asetuksella voidaan pitää ECREn suurimpana voittona. Lapsen etu nostetaan ensisijaiseksi harkintaa ohjaavaksi tekijäksi johtolauseessa 13, perheenyhdistäminen vastaavasti johtolauseessa 14. Lapsen etu käsitetään johtolauseella laajasti: jo tässä yhteydessä tuodaan esiin lapsen hyvinvointi, sosiaalinen kehitys, turvallisuus ja iän ja kehitystason mukainen kohtelu, samoin kuin lasten erityisen haavoittuvuuden huomiointi turvapaikkaprosessissa. Johtolauseessa 16 nähdään vielä erityisen haavoittuvien turvapaikanhakijoiden huomioon ottaminen osana perheen yhtenäisyyden periaatetta ja johtolauseessa 17 nostetaan perheen yhdistäminen ja erityisesti inhimilliset ja myötätunnosta johtuvat syyt perusteeksi poiketa normaaleista vastuunmäärittyskriteereistä. Nämä periaatteet eroavat merkittävästi Dublin II -asetuksen johtolauseessa 6 ilmaistusta:

(6) Perheen yhtenäisyys tulisi säilyttää silloin kun se sopii yhteen niiden muiden tavoitteiden kanssa, joita tavoitellaan luomalla kriteerit ja mekanismit turvapaikanhakemuksesta vastuussa olevan valtion määrittämiseen.

(6) Family unity should be preserved in so far as this is compatible with the other objectives pursued by establishing criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application.

Perheenjäsenen määritelmässä ei vastoin ECREn myöhempiä suosituksia oteta huomioon lähtömaasta lähtemisen jälkeen syntyneitä perhesiteitä, mutta sen sijaan yksin saapuneen alaikäisen turvapaikanhakijan kohdalla (määritelmät artiklassa 2) hyväksytään perheenjäseneksi myös muu hänestä vastuussa oleva henkilö niin lain kuin käytännönkin nojalla ja sukulaiseksi sedät, tädit ja isovanhemmat. Yksin saapuneen alaikäisen turvapaikanhakijan kohdalla perheenyhdistäminen on

mahdollista näiden sukulaisten, vastuussa olevien henkilöiden ja sisarusten kanssa (artikla 8). Artiklassa 9 tehdään poikkeus perhesuhteiden lähtömaassa muodostumisen suhteen ja sallitaan perheenyhdistäminen sellaisen henkilön kanssa, jolla on kansainväliseen suojeluun oikeuttava status huolimatta siitä, oliko perhesuhde olemassa jo lähtömaassa. Erityisen haavoittuvien turvapaikanhakijoiden kohdalla on perheenyhdistäminen tehty artiklassa 16 mahdolliseksi myös lapsen, vanhemman tai sisaruksen kanssa, jos perhesiteet olivat olemassa jo lähtömaassa. Myös suositus perheenyhdistämisen tekemisestä mahdolliseksi kaikissa turvapaikkaprosessin vaiheissa toteutuu artiklassa 17. Artiklassa 6 (1) on kirjattu lapsen etu ensisijaiseksi kriteeriksi kaikkien asetuksen käsittelemien toimenpiteiden suhteen. Toinen lapsen etua koskeva läpi mennyt ECREn suositus on ikäarviointin loppuun saattamisesta ennen siirtoa, joka toteutuu artiklassa 31 (2) (d).

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

ECRE näyttää onnistuneen vaikutuspyrkimyksissään huomattavan hyvin. Sen alkuperäinen painavin tavoite Dublin-järjestelmän hylkäämisestä ei ole onnistunut, mutta sen sijaan uudessa Dublin-asetuksessa on mukana monia ECREn sitkeimmin ajamista muutoksista. Onkin mahdollista, että olemassaoleva lainsäädäntö on rajannut mahdollisiksi nähtyjen vaihtoehtojen joukko ja turvapaikkapolitiikasta käytävää diskurssia niin vahvasti, että Dublin-järjestelmän korvaaminen vaipuu diskurssissa taka-alalle.

ECREn tuottama aineisto toteutti myös hyvin Keckin ja Sikkinkin teorian nelijakoa rajat läpäiseville organisaatioille tyypillisistä toimintastrategioista samoin kuin heidän ajatustaan kampanjoista asiakysymysten rakentamisen prosesseina, joita ympäröivät rakenteet rajoittavat. Kirjallisesta toiminnasta oli löydettävissä runsain mitoin esimerkkejä niin informaatio-, tililleveto- kuin välillisen vaikuttamisen politiikastakin. Erityisesti inhimillistämisen vallitsevuus politisoinnin strategiana kiinnittää tutkijan huomion, sillä se vahvistaa omalta osaltaan alun abstrakteimman tason teorian väitettä yksilöllisyydestä yhtenä uuden kansainvälisen yhteisön merkittävimmistä piirteistä (s. 9). Symbolipolitiikka jää kuitenkin omasta aineistostani puuttumaan. ECREn julkaisemilla turvapaikanhakijoiden henkilökohtaisilla tarinoilla on potentiaalia nousta epätoivoisen suojelunhaun symboleiksi. Aineiston puitteissa ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida, toteutuvatko symbolipolitiikan piirteet Keckin ja Sikkinkin kirjaaman mukaan, koska käytettävissä ei ole anonymisoitujen kertomusten alkuperäisiä versioita eikä toisaalta myöskään mediassa ECREn tarinoista käytyä keskustelua. ECREn tarinat siis saattavat olla alka-neet elää omaa elämäänsä, ne voivat mahdollisesti poiketa alkuperäisistä reaali maailman tapahtumakuluista ja jokin niistä on saattanut jäädä elämään josakin suhteellisen rajatussa mediasa oikeuksien polkemisen ja syrjinnän symbolina, mutta tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista arvioida sitä tämän pidemmälle.

Teoriakirjallisuuden ja pohjustavan toimija-analyysin perusteella ECREllä vaikutti olevan hyvät mahdollisuudet taivutella parlamentti omalle kannalleen, kohtuulliset mahdollisuudet saada komissio puolelleen ja huonot mahdollisuudet vaikuttaa neuvostoon, joka aineistossa näyttäytyi perinteisen suljettuna valtioidenvälisenä diplomatian keskuksena. Toimija-analyysissä komissio näyttäytyi toisaalta oma-aloitteiseen toimintaan ja oman arvovaltansa pönkittämiseen pyrkivänä toimijana, toisaalta varsinkin neuvoston ja ajoittain myös parlamentin työrukkasena. Tässä valossa ECREn lopullisen menestyksen jääminen vähemmän kuin täydelliseksi on ymmärrettävää: sillä oli rajalliset mah-

dollisuudet vaikuttaa politiikan lopputulokseen, kun neuvostolla ja parlamentilla oli valta ja mahdollisuus muokata oleellisesti komission ehdotusta uudeksi asetukseksi pitkällisen vaikutustyön jälkeenkin. Toisaalta menestys ei ole olematonta: erityisesti yksin saapuvien alaikäisten turvapaikanhakijoiden ja perheen yhdistämisperiaatteiden kohdalla on tapahtunut selvää kehitystä juuri ECREn tavoittelemaan suuntaan. Joissakin kysymyksissä on nytkähdetty eteenpäin, toisissa aiempien rakenteiden muodostamat rajoitteet ovat olleet esteenä muutokselle. Huomionarvoista on myös se, että ECREn vuonna 2009 esittämistä jatkosuosituksista vain yksi meni läpi lopulliselle asetukselle, kun taas moni läpi menneistä periaatteista on ollut suosituksilla läsnä jo vuonna 2007. Vaikutaminen on siis mahdollisesti ollut helpompaa poliittisen prosessin alkupäässä. Rissen sosiaalistumisen prosesseista aineistossa on käynnissä moraalinen diskurssi, jossa normin sisällöstä keskustellaan ja sitä käytetään ryhmäidentiteetin muodostamiseen muun muassa leimaamisen avulla.

Kansainvälisen suojelun normisto siis muuttui ja ECRE on onnistunut käyttämään vähäiset mahdollisuutensa vaikuttaa EU-eliimiin hyväkseen jopa hämmästyttävän hyvin. On mahdollista, että ECREn strateginen myönnytys jättää Dublin-järjestelmästä luopuminen taka-alalle tavoitteena on auttanut ECREä saavuttamaan maltillisemmän muutoksen, perheen yhdistämissäännösten laajenemisen kattamaan myös toissijaiseen suojeluun oikeutetut henkilöt. Teoriassa käytetyin termein kvasi-parametri "suojelun tarpeessa olevia ihmisiä täytyy suojella" on laajentunut kattamaan toissijaiseen suojeluun oikeutetut henkilöt pakolaisten lisäksi: valtiot suojelevat jatkossa Dublin-asetuksen yhteydessä samanarvoisesti alueelleen tulevia toissijaiseen suojeluun oikeutettuja henkilöitä ja pakolaisia.

Sen sijaan palaten vuoden 1995 pohdintaan mahdollisuuksista vaikuttaa suvereniteetin reuna-aloilla vs. suvereniteetin ytimessä voimme todeta, että normi valtioiden suvereenisuudesta on suurelta osin ennallaan, valtioilla on edelleen valta määrätä pääsystä alueelleen. Mikään Dublin-asetuksen kohta ei velvoita valtioita ottamaan vastaan turvapaikanhakijoita vastentahtoisesti, vaan koko järjestelmä perustuu pyynnöille. Valtioilla on vähintään periaatteellinen oikeus kieltäytyä ottamasta yksittäistä hakijaa vastaan, vaikkakin järjestelmän toiminta tulisi toistuvista kieltäytymisistä varsin kyseenalaiseksi ja valtioiden on otettava harkinnassaan huomioon myös vastavuoroisuusperiaate. Toisaalta niiden on mahdollista jättää vastaamatta pyyntöihin ja viivyttää muuten siirtojen toimeenpanoa ilman mitään asetuksen määräämiä sanktioita. Ainoa mahdollinen sanktio ovat komission käynnistämät rikkomusmenettelyt, joita tähän mennessä on käytetty vain räikeimmässä eli Kreikan tapauksessa, jossa rikkojavaltio polki säännönmukaisesti ja laaja-alaisesti yhtä järjestelmän kantavista periaatteista, turvapaikanhakijan oikeutta asianmukaisiin vastaanotto-olosuhteisiin ja hakemuksensa kun-

nolliseen käsittelyyn. Huomattavaa on, ettei Kreikan tilanne johtanut uudella asetuksella komission ehdottamaan Dublin-siirtojen keskeyttämismekanismiin, jossa komissiolla oli merkittävä tilanteen arvioijan rooli, vaan jäsenvaltioiden kehittämään raportoinnin ja vertaistuen järjestelmään. Aika näyttää, tuleeko komissio ottamaan jämäkemmän roolin rikkomusmenettelyjen käynnistämisessä myös tällä valtioiden suvereniteetin ytimeen kuuluvalla alueella, mutta tähän mennessä ja omasta aineistostani siitä ei ollut löydettävissä viitteitä.

Toisaalta Carpenterin ohjaamana voidaan kysyä, mitä olisi tapahtunut, jos Kreikka ei olisikaan rikonut Dublin-asetusta? Kontrafaktuaali voi lähteä kahteen suuntaan: Kreikan normin noudattamista voitaisiin pitää merkinä turvapaikkannormien korkeasta sosiaalistumisen asteesta kaikkien jäsenvaltioiden kesken, jolloin suvereniteetti olisi mahdollisesti jo rapautunut aavistuksen verran. Toisaalta taas ilman Kreikan räikeitä rikkomuksia valtioilla ei olisi ollut kannustinta rakentaa raportointi- ja vertaistukijärjestelmää eikä toisaalta komissiolla olisi ollut poliittista tilannetta yrittää ottaa itselleen vahvempaa valtaa arvioida tilanteita ja antaa suosituksia. Kummassakin tapauksessa siis suvereniteetin perustaa on pienessä määrin jo nakerrettu tai tullaan nakertamaan. Sen sijaan kansainvälisissä neuvotteluissa rajat ylittävillä, ei-valtiollisilla toimijoilla vaikuttaa olevan vuotta 1995 hieman keskeisempi rooli. Erityisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän keskeisyys EULainsäädäntöprosesseissa puhuu muustakin kuin täydentävästä roolista. Komissio taas aloitti keskustelun ja loi käytävän diskurssin alustavat linjat, vaikka jatkossa sen arviota Dublin-järjestelmästä kritisoiitiinkin vahvasti ja sen ehdotus uudeksi Dublin-asetukseksi muuttui neuvoston ja parlamentin käsittelyssä merkittävästi. Kuten sanottua, perusperiaatteet toistuivat kuitenkin pääosin samanlaisina lopullisella asetuksella. ECREn suhteen voidaan pitää todennäköisenä, että EU:n päätöksentekokulttuurin avoimuus prosessin valmisteluvaiheessa on ohjannut toimintaa harkittujen ja huolellisesti valmisteltujen suositusten tekemiseen. Toisaalta ECRE on ehkä tuntenut päätöksentekokulttuuria sen verran, että on nähnyt valtioiden painavan roolin lopullisissa neuvotteluissa jo ennalta ja sen ohjaamana ottanut itselleen suhteellisen sovinnollisen roolin suhteessa valtioihin. Suvereniteetin ja valtioiden keskeisyyden voidaan siis nähdä olevan osin piilossa oleva mutta toimijoiden toimintamahdollisuuksia rajaava instituutio, joka saattaa olla hitaasti itseään rapauttava, mutta jonka kaatumisesta lähitulevaisuudessa ei ole aineistossa havaittavissa mitään merkkejä

Palataksemme rajat läpäisevien poliittisten toimintaverkostojen toimintaan ja vaikutusmahdollisuuksiin kansainvälisen sopimuksen valmistelu ei näyttäytynyt rajat läpäisevälle toimintaverkostolle otollisena tilanteena ehdottaa sanamuotoja ja niin pyrkiä määrittämään diskurssia. Toisin sanoen Cameronin teesi valtioiden halusta pitää sopimusten ohjat tiukasti omissa käsissään osui aineistos-



sani paremmin kohdalleen kuin Keckin ja Sikkinkin oletus tilaisuudesta poliittiselle toiminnalle. ECRE ei tutkimuksen perusteella onnistunut määrittämään diskurssia merkittävästi tai pitkäaikaisesti. ECREn käyttämä termistö ei alun perinkään eronnut EU-elinten diskurssista kovin merkittävästi ja lopultakin uusi Dublin-asetus toistaa vanhan Dublin-asetuksen sanamuotoja useassa kohtaa. Arvioni mukaan ECRE ei saanut kiteytettyä omaa diskurssiaan avaindokumenttiin, joka määrittäisi diskurssia pitkän aikaa - suurin menestys aineiston sisällä eli komission ehdotus uudeksi Dublin-asetukseksi koki merkittäviä muutoksia vuodesta 2008 vuoteen 2013. Tarkasteltu ajanjakso lienee myös liian lyhyt, jotta ECREn suhteen voitaisiin havaita selvää kehitystä poliittisen tilanteen lukemisessa ja oman vastauksen muotoilussa.

Maltillista menestystä selittää osaltaan se, ettei EU ole vahvasti riippuvainen juuri ECREn tarjoamasta poliittisesta resurssista, legitimitetistä, vaikka EU liberaaliin imagoon pyrkiikin ja vaikka ECRE liberaalia ihmisoikeustermistöä viljeleekin. ECREllä ei ole hallussaan Keckin ja Sikkinkin kolmikosta raha-kauppayhteydet-arvovalta kuin pieni osuus arvovallan muodostumisessa. Toinen vaihtoehto on, etteivät ECREn ajamat arvot ja ideat ole olleet tarpeeksi vakuuttavia ja/tai tunteisiin vetoavia, mutta tätä voitaneen analysoida luvun 5.2.1. Infor-maatiopolitiikka valossa näistä kahdesta vaihtoehdosta epätodennäköisempänä. Mahdollista on myös, ettei ECRE onnistunut valitsemaan strategioitaan oikein kohteiden (EU ja jäsenvaltiot) sisäisten rakenteiden mukaan, mutta tätä ei oman aineistoni pohjalta voida arvioida. Toisaalta voimme tehdä jälleen kontrafaktuaalisen oletuksen: mitä jos analysoidun toimijan tilalla olisikin ollut toinen toimija, jolla on erilaiset preferenssit? Sopivaa toimijaa pakolaisjärjestöjen tilalle on haastavaa löytää, sillä aineisto ei antanut viitteitä minkään tällaisen vaihtoehtoisen toimijan olemassaolosta pakolaispolitiikassa. Poliittisella äärioikeistolla on omat vahvat mielipiteensä maahanmuutosta, mutta niihin ei viitattu esimerkiksi komission aineistossa yhtenä kuultuna tahona. Dublin-järjestelmän mahdollisesti kuormittavana kokevilla virkamiehillä taas ei ole omien intressiensä edustusta Brysselissä. Paras kontrafaktuaali syntyneekin olettamalla, ettei kansalaisjärjestöjä olisi ollut mukana koko prosessissa. Mikään taho ei olisi antanut sitkeästi suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi pakolaisten oikeuksia suosivaan suuntaan, mikään taho ei olisi lobannut parlamenttia ottamaan omassa raportissaan ja päätöslauselmassaan huomioon pakolaisten oikeudet<sup>43</sup>. Todennäköistä on, että tällöin osa asetuksen tarkemmista sääöksistä esimerkiksi tietoturvasta ja perheenjäsenen määritelmästä eivät olisi toteutuneet vaan että asetukset olisi jäänyt yleisemmälle ihmisoikeuksia syleilevälle tasolle. Raportööri Jean Lambertin

43 Analyysissä mainitulla europarlamentaarikolla, Jean Lambertilla, on siteitä pakolaisryhmiin ainakin sillä perusteella, että hänet mainitaan ECREn vuosikertomuksilla ECREn järjestämän, pakolaispolitiikan tulevaisuutta pohtivan tilaisuuden emäntänä Euroopan parlamentissa (Annual Report 2006, s. 6) sekä eurooppalaisen pakolaisjärjestöjen liiton (European Refugee Advocacy Organisation) roolin kommentoijana (Annual Report 2006, s. 21), samoin kuin tämän eurooppalaisen pakolaisjärjestöjen liiton perustamistilaisuuden emäntänä (Annual Report 2007, s. 10).

esitys parlamentin päätöslauselmaksi Dublin-asetuksesta taas ei olisi saanut tukea pakolaisjärjestöjen edustamasta laajasta intressistä ja raportöörin esitys olisi mahdollisesti muuttunut parlamentin yleisistunnossa enemmän. Toisaalta on otettava huomioon se, että muista kansalaisjärjestöistä UNHCR:llä on hyvin samansuuntaisia pyrkimyksiä kuin ECREllä, joskin ECRE on vähemmän sidoksissa valtioihin. Eri pakolaisjärjestöjen suhteellista vaikutusta Dublin-asetukseen onkin mahdotonta arvioida. ECREn itsensä kannalta tämä kuitenkin lienee toissijaista: pääasia, että tavoitteet on saavutettu.

Oleellisinta tutkimuksen tuloksissa tähän asti on kuitenkin se, että ECREn tai kansalaisjärjestöjen yhteisvaikutus uuden Dublin-asetuksen muotoon vaikuttaa hämmästyttävän suurelta. Alun toimija-analyysi strategisen vaikuttamisen tilaisuuksien arviointeineen ei ennustanut lopputulosta, vaan sen sijaan tutkimus näyttää vahvistavan aiemman tutkimuksen oletuksen kansalaisjärjestöjen merkityksestä EU-politiikassa. Vaikka ECREn vaikutusta ei pystytäkään eristämään, voidaan sen esiin tuomia suosituksia ja argumentteja pitää edustavana laajemmasta pakolaisjärjestöjen intressistä ja lausua yleisemmin kansalaisjärjestöjen olevan EU:n pakolais- ja turvapaikkapolitiikassa jos ei hiiri eikä harmaa eminenssi, niin vähintään huomioon otettava toimija - tai keskikokoinen rotta. Avainsana kansalaisjärjestöjen menestyksessä on kuitenkin hämmästyttävyys: pelkän Keckin ja Sikkinkin teorian ja erityisesti strategioiden nelijaon pohjalta ei saavuteta niin yksityiskohtaista, rikasta ja selkeää kuvaa Dublin III -asetuksen valmistelusta poliittisena prosessina, että kyettäisiin muodostamaan kaunis ja yhtenäinen analyttinen narratiivi tapahtumien kulusta ja prosessissa vaikuttaneista kausaalisuhteista. Uçarer (2014: 143) pitää tätä osoituksena ECREn ja muiden kapealle alalle erikoistuneiden kansalaisjärjestöjen kyvystä huomattavasta kehittyneisyydestä ja kyvystä käyttää eri resurssejaan taitavasti hyväkseen, mutta oman arvioini mukaan Keckin ja Sikkinkin teoria vaatisi yhtä kaikki tarkentamista. Eräs mahdollisuus tähän olisi pohtia koalitioiden rakentamisen merkitystä verkostojen menestystekijänä Rissen<sup>44</sup>, Princenin (1995, erityisesti 229-230 ja 238) ja Warleigh'n (2000) mukaan. Tämä synteesi jääköön kuitenkin muiden tutkimusten tehtäväksi.

---

44 Luku 3.1. EU rajat läpäisevien verkostojen toimintaympäristönä.

## 7. LÄHTEET

### 7.1. Primääriaineisto

#### Oikeudelliset dokumentit

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national.

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

#### Eurooppa-neuvoston tuottamat dokumentit

Justice and Home Affairs Council conclusions, 2807th Council meeting 12.-13.6.2007, Press Release 10267/07 (Presse 125). Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/jha/94682.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/94682.pdf), tarkistettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 2887th Council meeting 24.-25.7.2008, Press Release 11653/08 (Presse 205). Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/102007.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/102007.pdf), tarkistettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 2946th Council meeting 4.-5.6.2009, Press Release 10551/09 (Presse 164) PROVISIONAL VERSION. Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/108356.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/108356.pdf), tarkistettu

28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 2962nd Council meeting 21.9.2009, Press Release 13467/09 (Presse 271). Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/110272.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/110272.pdf), tarkistettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 2979th Council meeting 30.11.-1.12.2009, Press Release 16883/1/09 REV 1 (Presse 355). Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/111649.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/111649.pdf), tarkistettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3034th Council meeting 7.-8.10.2010, Press Release 14423/10, PRESSE 262, PR CO 22. Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/116982.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/116982.pdf), tarkastettu 18.6.2014.

Common Statement by Belgium, Hungary, Poland, Denmark and Cyprus on Immigration and Asylum 30.11.2010, 17223/10, ASIM 120. Saatavissa <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ENjaf=ST%2017223%202010%20INIT>, tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3081st Council meeting 11.-12.4.2011, Press Release 8692/11, PRESSE 93, PR CO 21. Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/121483.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/121483.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

Presidency note 13930/11, 13.9.2011. Saatavissa <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ENjaf=ST%2013930%202011%20ADD%201>, tarkastettu 28.6.2014.

Addendum to presidency note 13930/11 ADD 1, 21.9.2011. Saatavissa

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ENjaf=ST%2013930%202011%20ADD%201>, tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3111th Council meeting 22.-23.9.2011, Press Release 14464/11, PRESSE 320, PR CO 53. Saatavissa [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/124713.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/124713.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

Presidency note 15843/11, 21.10.2011. Saatavissa <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ENjaf=ST%2015843%202011%20INIT>, tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3121st Council meeting 27.-28.10.2011, Press Release 16042/11, PRESSE 397, PR CO 65. Saatavissa [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/125749.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/125749.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

Presidency note 18170/11, 7.12.2011. Saatavissa <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ENjaf=ST%2018170%202011%20INIT>, tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3135th Council meeting 13.-14.12.2011, Press Release 18498/11, PRESSE 491, PR CO 79. Saatavissa [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/126932.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/126932.pdf), tarkastettu 28.4.2014.

Presidency note 7010/12, 2.3.2012. Saatavissa <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ENjaf=ST%207010%202012%20INIT>, tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3151st Council meeting 8.3.2012, Press Release 7308/12, PRESSE 94, PR CO 12. Saatavissa [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/128856.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/128856.pdf), tarkastettu

28.6.2014.

Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows, 8.3.2012. Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3162nd Council meeting 26.-27.4.2012, Press Release 9179/12, PRESSE 172, PR CO 24. Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/129870.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/129870.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3195th Council meeting 25.-26.10.2012, Press Release 15389/12, PRESSE 445, PR CO 57. Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

Presidency note 16853/12, 3.12.2012. Saatavissa <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ENjaf=ST%2016853%202012%20INIT>, tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3207th Council meeting 6.-7.12.2012, Press Release 17315/12, PRESSE 509, PR CO 70. Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/134106.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/134106.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

Justice and Home Affairs Council conclusions, 3244th Council meeting 6.-7.6.2013, Press Release 10461/13 (OR. en), PRESSE 234, PR CO 30. Saatavissa

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/137407.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137407.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

Final steps towards a Common European Asylum System 6.6.2013, Press Release 10411/13 (OR. en), PRESSE 230. Saatavissa <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ENjaf=ST%2010411%202013%20INIT>, tarkastettu 28.6.2014.

Recast of the Dublin regulation: enhancing the efficiency of the functioning of the current system 7.6.2013, Press Release 10526/1/13 REV 1 (OR. en), PRESSE 240. Saatavissa [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/137418.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137418.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

#### Komission tuottama aineisto

A Comprehensive European Migration Policy, komission muistio 14.5.2007. Saatavissa [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-07-188\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-188_en.htm), tarkastettu 28.6.2014.

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the evaluation of the Dublin system, COM(2007) 299 final, 6.6.2007. Saatavissa, <http://www.statewatch.org/news/2007/jun/eu-com-dublin-evaluation-com-299-2007.pdf>, tarkastettu 28.6.2014.

ANNEX TO THE COMMUNICATION ON THE EVALUATION OF THE DUBLIN SYSTEM, SEC(2007) 742, 6.6.2007. Saatavissa [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/sec/2007/0742/COM\\_SEC\(2007\)0742\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2007/0742/COM_SEC(2007)0742_EN.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

GREEN PAPER on the future Common European Asylum System, COM(2007) 301 final, 6.6.2007. Saatavissa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN>, tarkastettu 28.6.2014.

POLICY PLAN ON ASYLUM. AN INTEGRATED APPROACH TO PROTECTION ACROSS THE EU, COM(2008) 360 final, 17.6.2008. Saatavissa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>, tarkastettu 28.6.2014.

3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011), COM(2012) 250 final, 30.5.2012. Saatavissa [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com\\_2012\\_250\\_final\\_1\\_en\\_act\\_part1\\_v5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com_2012_250_final_1_en_act_part1_v5_en.pdf), tarkastettu 28.6.2014.

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT pursuant to Article 294(6) of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the Position of the Council on the adoption of a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, COM (2013) 416 final, 2008/0243 (COD), 10.6.2013. Saatavissa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0416&id=9>, tarkastettu 28.6.2014.

#### Euroopan parlamentin tuottama aineisto

European Parliament resolution on the situation with refugee camps in Malta, P6\_TA(2006)0136, 6.4.2006. Saatavissa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P6-TA-2006-0136+0+DOC+PDF+V0//EN>, tarkastettu 28.6.2014.

European Parliament resolution on the EU common immigration policy, P6\_TA(2006)0386, 28.9.2006. Saatavissa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P6-TA-2006-0386+0+DOC+PDF+V0//EN>, tarkastettu 28.6.2014.

European Parliament resolution of 21 June 2007 on asylum: practical cooperation, quality of decision-making in the common European asylum system (2006/2184(INI)), P6\_TA(2007)0286, 21.6.2007. Saatavissa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0286+0+DOC+XML+V0//EN>, tarkastettu 28.6.2014.



European Parliament resolution of 12 July 2007 on the humanitarian situation of Iraqi refugees, P6\_TA(2007)0357, 12.7.2007. Saatavissa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2007-0357>, tarkastettu 28.6.2014.

European Parliament resolution of 26 September 2007 on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals (2006/2250(INI)), P6\_TA(2007)0415, 26.9.2007. Saatavissa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0415+0+DOC+XML+V0//EN>, tarkastettu 28.6.2014.

REPORT on the evaluation of the Dublin system (2007/2262(INI)), A6-0287/2008, 2.7.2008. Saatavissa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0287&language=EN>, tarkastettu 28.6.2014.

European Parliament resolution of 2 September 2008 on the evaluation of the Dublin system (2007/2262(INI)), P6\_TA(2008)0385, 2.9.2008. Saatavissa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0385+0+DOC+XML+V0//EN>, tarkastettu 28.6.2014.

Euroopan pakolaisneuvoston (European Council for Refugees and Exiles, ECRE) tuottama aineisto

"The Way Forward. Europe's role in the global refugee protection system. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe", syyskuu 2005. Saatavissa <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/127.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Avoin kirje komissaari Frattinille "RE: Call for reform of the Dublin II Regulation" 27.6.2006.

Saatavissa <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/138.html>, tarkastettu 28.6.2014.

"REPORT ON THE APPLICATION OF THE DUBLIN II REGULATION IN EUROPE", maaliskuu 2006. Saatavissa <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/135.html>, tarkastettu 28.6.2014.

"Memorandum to SCIFA. Improving the functioning of the Dublin System." AD7/8/2006/EXT/CN/RW, elokuu 2006. Saatavissa <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/137.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Lehdistötiedote "Russian Roulette? 'Dublin' Regulation Puts Chechen Refugees at Risk", 21.3.2007. Ei enää saatavissa ECREn verkkosivuilta, ks. liite 1.

"The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform", 2007. Ei enää saatavissa ECREn verkkosivuilta, ks. liite 2.

"THE DUBLIN REGULATION: TWENTY VOICES – TWENTY REASONS FOR CHANGE" AD2/3/2007/ext/CN, 2007. Saatavissa <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/136.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Lehdistötiedote "Dublin mechanism: obstacle to future European asylum system" PR4/3/2008/Ext/CN/SP, 31.3.2008. Saatavissa <http://www.ecre.org/component/news/news/17.html>, tarkastettu 28.6.2014.

"Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered," 31.3.2008.

Saatavissa <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/134.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Lehdistötiedote "Spotlight on Greece - EU asylum lottery under fire" PR 5/4/2008/Ext/CN/SP, 3.4.2008. Saatavissa <http://www.ecre.org/component/news/news/16.html>, tarkastettu 28.6.2014.

"BACKGROUND INFORMATION Transfer of asylum seekers to Greece. Who is responsible for examining asylum claims in the EU?", 3.4.2008. Saatavissa <http://www.ecre.org/component/news/news/16.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Avoim kirje komissaari Barrot'lle "RE: The treatment of asylum seekers in Greece and reform of the Dublin Regulation", 3.4.2008. Saatavissa <http://www.ecre.org/component/news/news/16.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Avoim kirje Slovenian sisäministeri Dragutin Matelle "RE: Call for suspension of Dublin transfers to Greece", 3.4.2008. Saatavissa <http://www.ecre.org/component/news/news/16.html>, tarkastettu 28.6.2014.

"COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation", huhtikuu 2009. Saatavissa <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/133.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Lehdistötiedote "Stop sending asylum seekers to Greece", 29.10.2010. Ei enää saatavissa ECREn verkkosivuilta, ks. liite 3.

Avoim kirje sisäministeri Eleni Mavroulle "RE: Dublin II Regulation transfers of asylum seekers to

Hungary", 25.9.2012. Saatavissa <http://www.ecre.org/component/news/news/135-european-countries-urged-to-stop-sending-back-to-hungary-asylum-seekers-who-have-transited-serbia.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Lehdistötiedote "Little to celebrate on Dublin's 10 th anniversary - New research shows that the system continues to violate the rights of refugees", 18.2.2013. Saatavissa [file:///C:/Users/Lotta/Desktop/Press%20Release%20-%20Dublin%20Transnational%20Project%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lotta/Desktop/Press%20Release%20-%20Dublin%20Transnational%20Project%20(1).pdf), tarkastettu 28.6.2014.

"DUBLIN II REGULATION Lives on Hold. European Comparative Report", helmikuu 2013. Saatavissa <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>, tarkastettu 28.6.2014.

Lehdistötiedote "The Dublin III Regulation enters into force", 19.7.2013. Saatavissa <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>, tarkastettu 28.6.2014.

## 7.2. Sekundääriaineisto

Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal ja Barry Weingast (1998), *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.

Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal ja Barry Weingast (2000), "Analytic Narratives Revisited", *Social Science History* 24 (4), 685–696.

Beyers, Jan (2008), "Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations", *West European Politics* 31 (6), 1188–1211.

Bouwen, Pieter (2002), "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access", *Journal of European Public Policy* 9 (3), 365–390.

Bouget, Denis ja Lionel Prouteau (2002), "National and Supranational Government–NGO Relations: Anti-Discrimination Policy Formation in the European Union", *Public Administration and Development* 22 (NRO), 31–37.

Bunea, Adriana (2013), "Issues, preferences and ties: determinants of interest groups' preference attainment in the EU environmental policy", *Journal of European Public Policy*, 20 (4), 552–570.

Cameron, David R. (1995), Transnational relations and the development of European economic and monetary union. Teoksessa Risse-Kappen, Thomas (toim.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 37–78.

Carpenter, Daniel (2000), "Commentary: What Is the Marginal Value of Analytic Narratives?", *Social Science History* 24 (4), 653–667.

Chilton, Patricia (1995), Mechanics of change: social movements, transnational coalitions, and the transformation processes in Eastern Europe. Teoksessa Risse-Kappen, Thomas (toim.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 189–226.

Cullen, Pauline P. (2009), "Irish Pro-Migrant Nongovernmental Organizations and the Politics of Immigration", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 20 (2), 99–128.

Dür, Andreas (2008), "Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They?", *West European Politics* 31 (6), 1212–1230.

Greenwood, Justin (2007), "Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union", *British Journal of Political Science* 37 (2), 333–357.

Greif, Avner (1998), "Historical and Comparative Institutional Analysis", *The American Economic Review* 88(2), 80–84.

Greif, Avner ja David D. Laitin (2004), "A Theory of Endogenous Institutional Change", *The American Political Science Review* 98 (4), 633–652.

Hallstrom, Lars K. (2004), "Eurocratising Enlargement? EU Elites and NGO Participation in European Environmental Policy", *Environmental Politics* 13 (1), 175–193.

Hunold, Christian (2005), "Green Political Theory and the European Union: The Case for a Non-integrated Civil Society", *Environmental Politics* 14 (3), 324–343.

Joachim, Jutta (2003), "Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs, and Women's Rights", *International Studies Quarterly* 47 (2), 247–274.

Keck, Margaret ja Kathryn Sikkink (1998), *Activist Beyond Borders. Advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Kohler-Koch, Beate (2009), "The three worlds of European civil society - What role for civil society for what kind of Europe?", *Policy and Society* 28 (NRO), 47–57.

Krasner, Stephen D. (1995), Power politics, institutions, and transnational relations. Teoksessa

Risse-Kappen, Thomas (toim.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 257–279.

Lang, Sabine (2009, "Assessing advocacy: European transnational women's networks and gender mainstreaming", *Social Politics: International Studies in Gender, State ja Society* 16 (3), 327–357.

Lavenex, Sandra (2001), "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies", *Journal of Common Market Studies* 39 (5), 851–874.

Levi, Margaret (2002), "Modeling complex historical processes with analytic narratives." Teoksessa Mayntz, Renate (toim.), *Akteure, Mechanismen, Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt: Campus Verlag, 108–127.

Mahoney, James (2000), "Rational choice theory and the comparative method: An emerging synthesis?", *Studies in Comparative International Development* 35 (2): 83–94.

Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *The American Political Science Review* 94 (2), 251–267.

Princen, Sebastiaan (2011), "Agenda-setting strategies in EU policy processes", *Journal of European Public Policy* 18 (7), 927–943.

Risse-Kappen, Thomas (1995), Structures of governance and transnational relations: what have we learned? Teoksessa Risse-Kappen, Thomas (toim.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 280–323.

Risse, Thomas ja Kathryn Sikkink (1999), The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. Teoksessa Risse, Thomas, Stephen C. Ropp ja Kathryn Sikkink (toim.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1–38.

Uçarer, Emek M. (2014), "Tempering the EU? NGO advocacy in the Area of Freedom, Security, and Justice", *Cambridge Review of International Affairs* 27 (1), 127-146.

Warleigh, Alex (2001), "'Europeanizing' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization", *Journal of Common Market Studies* 39 (4), 619–639.

Zippel, Kathrin (2004), "Transnational Advocacy Networks and Policy Cycles in the European Union: The Case of Sexual Harrasment", *Social Politics* 11 (1), 57–85.



## **LIIITEET**



EUROPEAN COUNCIL  
ON REFUGEES AND EXILES

CONSEIL EUROPEEN  
SUR LES REFUGIES  
ET LES EXILES

PR/3/3/2007/Ext/CN

PRESS RELEASE  
21<sup>st</sup> March 2007

### **Russian Roulette? 'Dublin' Regulation Puts Chechen Refugees at Risk**

(Brussels, 21 March 2007) **With the European Commission's review of how asylum seekers are dispersed across the EU imminent, ECRE shows how the asylum system amounts to a dangerous game of Russian roulette for refugees, particularly for groups such as Chechens and Iraqis.**

In a report on Chechen refugees and asylum seekers launched in Brussels today, ECRE demonstrates that Europe's asylum system and the Dublin II Regulation in particular, is failing to guarantee asylum seekers a fair hearing, putting refugees at risk and causing unnecessary suffering to families, children and survivors of torture. These findings are backed up by a dossier of individual stories.

ECRE Secretary General, Bjarte Vandvik said:

**"People talk about 'asylum shopping', but for Chechens fleeing conflict and persecution, the huge disparities between national asylum systems in the EU mean that it's more like a dangerous game of Russian roulette."**

By requiring that those fleeing persecution must claim asylum in the first EU country they reach, the Dublin Regulation does not properly take account of the fact that a person's chance of being recognised as a refugee varies hugely from one EU country to another. Asylum recognition rates for Russian citizens (mostly Chechens) vary from 0% (Slovakia) to over 90% (Austria). And the variations are not restricted to decision making. Just three years from the EU's 2010 deadline for achieving a Common European Asylum System, the treatment of asylum seekers by European shows great disparities in a range of areas, including access to legal advice, use of detention, standards of reception, treatment of survivors of torture and procedures for dealing with women and children. Some of the 'new' Member States in Central Europe are struggling to cope with the high numbers of Chechen refugees on their territories.

Bart Staes, MEP, a member of the European Parliament's Russian delegation said:

**"When I visited Polish reception centres, I witnessed how Chechen refugees are pawns in Europe's asylum system."**

## Liite 2. Ten Recommendations.

## The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform



AD1/3/2007/Ext/CN

The European Council on Refugees and Exiles (ECRE)<sup>1</sup> welcomes the opportunity to reiterate its key recommendations for reform of the Dublin Regulation in anticipation of the imminent release of the European Commission's evaluation, required under Article 28 of the Regulation but now delayed for over a year. ECRE has additionally gathered a collection of case studies demonstrating the human cost of the Dublin system for individual refugees and asylum seekers across Europe.<sup>2</sup>

In March 2006, ECRE through its legal network, ELENA, produced a report on the application of Dublin II in twenty states.<sup>3</sup> The report concluded that:

- Some states are denying access to an asylum procedure to individuals transferred under the Dublin system, thereby placing them at risk of *refoulement*;
- Some states are increasingly using detention to enforce Dublin transfers;
- The Dublin system is having a particularly harsh impact on separated children and on families by preventing people from joining their relatives;
- Vulnerable applicants such as torture survivors are especially badly affected because of the widely differing reception conditions in EU states, including in relation to the provision of health care and psychiatric treatment;
- Many states are not opting to use the sovereignty and humanitarian clauses to alleviate these problems, or are doing so in an inconsistent manner;
- Applicants are often not being informed about the workings of the Dublin system where it might help with the identification of the responsible state, for example where they have family members present in another state;
- States are failing to share information with each other which can also frustrate the quick and correct identification of the responsible state;
- Most states do not guarantee a suspensive appeal right enabling individuals to challenge transfer under Dublin where mistakes have been made or where it would breach states' obligations under international law.

ECRE calls for all of these concerns to be addressed rather than a narrow focus on technical and operational problems with the application of the Regulation. A more improved and uniform application of existing provisions under the Regulation, while helpful, would not in itself rectify all of the problems identified above. Serious flaws in the Regulation and its relationship to other asylum instruments must be addressed in the forthcoming review by the European Commission, and in any subsequent changes to the Regulation. Ultimately, the solution lies in replacing the Dublin II Regulation with an alternative system that ensures genuine responsibility-sharing and fully respects the protection needs of refugees. This recommendation on the future of the Dublin system represents one element of a package of proposals by ECRE for the future development of a Common European asylum system.<sup>4</sup> In the short term urgent reform is required in relation to the following.

<sup>1</sup> ECRE is an umbrella organisation of 76 refugee-assisting organisations in 30 countries working towards fair and humane policies for the treatment of asylum-seekers and refugees.

<sup>2</sup> The Dublin Regulation: Twenty Voices – Twenty Reasons for Change. ECRE, March 2007

<sup>3</sup> ECRE/ELENA, Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, March 2006.

<sup>4</sup> For further information see ECRE, The Way Forward, Europe's role in the global refugee protection system. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe, September 2005. Section 3 pp 29–36.

### To guarantee access to a full and fair procedure for all asylum seekers 'taken back' under Article 16

The Dublin II Regulation is premised on the assumption that a single Member State will take responsibility for a full substantive examination of an asylum claim,<sup>5</sup> and ECRE reminds Member States of their commitment, reaffirmed at Tampere in 1999, to ensure that any system of allocating responsibility should guarantee effective access to a procedure for determining refugee status in a single Member State, and ensure absolute respect of the right to seek asylum.<sup>6</sup>

However, ECRE's research discovered that some states are failing to provide a full determination procedure to applicants transferred under the Regulation. This typically occurs where applicants have their asylum claims closed after leaving the first Dublin state but are not permitted to re-open them or submit new claims when subsequently transferred back to that state under Article 16. In several states the ability to submit a subsequent application is dependent on the applicant being able to demonstrate new facts or circumstances since leaving the first Dublin state, which in practice may well not be possible, even where the individual in question has a well-founded fear of persecution. In one such case, a Somali national was killed in Mogadishu following his expulsion from the Netherlands.<sup>7</sup>

ECRE believes that when asylum seekers are transferred under the Dublin procedure, the receiving state must ensure that they receive a substantive examination of their asylum claim. It is dangerous and unacceptable that some states treat the claim as having been abandoned, and refuse to re-open the asylum file when the individual is returned. Applicants who left before a final decision on their asylum claim should be re-admitted to the procedure at the stage they left and must be given the opportunity to have their case examined substantively, taking into account any new facts or circumstances. Where applicants have received an initial refusal decision then the time limits for lodging an appeal should be extended to ensure that the case is fully and fairly considered. If states do not do so, they may fail to meet their obligations not to return a person to a situation where they face persecution, torture, inhuman or degrading treatment or punishment.

#### Recommendation:

**1. Amend Article 16 to explicitly oblige the responsible Dublin state not to remove an asylum seeker until a full and fair examination of the individual asylum claim has taken place.**

### To guarantee the suspensive effect of appeal against transfer

The above problems may be compounded by the fact that currently articles 19 (2) and 20 (1) (e) of the Dublin Regulation do not explicitly guarantee a suspensive right of appeal against transfer from one Member State to another. Thus individuals are put at risk of chain refoulement to their countries of origin. Chain refoulement is prohibited by Article 33 of the Geneva Convention and Article 3 ECHR. In the TI case the ECtHR held that indirect removal to an intermediary country, which is also a Contracting State, [did] not affect the responsibility of the State to ensure that the applicant is not, as a result of the decision to expel, exposed to treatment contrary to Article 3.<sup>8</sup> An appeal which cannot have suspensive effect is contrary to Article 3 in conjunction with Article 13 ECHR.<sup>9</sup>

#### Recommendation:

**2. Amend Articles 19 and 20 to provide all applicants with an automatic suspensive right of appeal against the decision to transfer responsibility to another Dublin state.**

<sup>5</sup> Paras 2, 3, 4 and 15 of the Preamble to the Regulation.

<sup>6</sup> European Council, Tampere Presidency Conclusions, 15/16 October 1999, paras 13/14.

<sup>7</sup> This case was highlighted in a letter from the Meijers Committee to the European Commission dated 12 July 2006. The case purportedly concerned a Somali asylum seeker, Mr Abdilatif Ali, who absconded from the Netherlands to lodge an asylum claim in the UK. His asylum application was subsequently declared unfounded by authorities in the Netherlands for having left with an 'unknown destination' even though at the moment of this decision a request had already been received from the UK authorities that Mr Ali be transferred back under the Dublin Regulation. Following transfer back to the Netherlands, Mr Ali's new asylum claim was rejected because it was found that there were no new facts or circumstances which justified examination of the claim. Thus the merits of the claim were never considered. In October 2003 Mr Ali was returned to Somalia and in June 2004 he was killed in unclear circumstances in Mogadishu (Frans-Willem Verbaas, *Er is thans geen grond ... Het Nederlandse asielbeleid van binnenuit*, Uitgeverij De Arbeiderspers, 2005, pp. 89-90).

<sup>8</sup> TI v UK, ECHR, application no. 43844/98, 7 March 2000.

<sup>9</sup> Conka v Belgium, application no. 51564/99, 5 February 2002.



Family unity is a fundamental principle of refugee protection. ECRE regrets that the definition of a family member under the Regulation is limited to a spouse (or unmarried partners where national practice permits this), minor children, and parents/guardians where the applicant is a minor and unmarried. This restrictive definition results in families remaining separated. The definition should be extended, as is already the case in some states. Furthermore, the test of family relationships should be based on a reasonable standard of proof, allowing alternative means of proof where documentary evidence is unavailable, and should not be subject to unreasonable delay.

Family separation can also occur due to the fact that Article 7 currently does not require unification with family members with subsidiary protection status or other settled members of the family. Article 8 of the Regulation, which restricts reunification to with those family members still awaiting a first instance decision, is problematic because many states now operate accelerated first instance procedures which mean that in practice there is no realistic prospect of family unification under this Article. The right to family life should prevail over administrative and procedural considerations. A broader and more inclusive approach to family unity would not only be fairer for individuals, but also help enhance efficient decision-making and help prevent unauthorised secondary movement.

**Recommendation:**

3. Extend the definition of 'family member' in Article 2 (i) (i) to include unmarried couples in a genuine and stable relationship as well as dependents, including close relatives who have no other family support and adult children unable to care for themselves, for example due to a medical condition.
4. Amend Article 7 to require unification with family members granted subsidiary protection or otherwise legally resident in another Dublin state.
5. Amend Article 8 to require unification with a family member at any stage of the asylum procedure.

### To achieve a more uniform application of the humanitarian clause under Article 15

Article 15 of the Regulation is an important provision which allows Member States to bring together family members on humanitarian grounds, and ECRE therefore urges states to adopt a more generous and consistent approach to its application. In particular, Member States should note that Article 15 (2) requires them to bring family members together, provided the ties existed in the country of origin, where the person concerned is dependent on the assistance of the other family member on account of pregnancy or a newborn child, serious illness, severe handicap or old age. ECRE therefore urges states to respect the obligatory nature of this provision. ECRE also calls on states to respond quickly to requests from other states under the humanitarian clause so as to avoid undue hardship.

**Recommendation:**

6. The humanitarian clause (Article 15) should be used widely and consistently to ensure its intended impact in avoiding undue hardship to families as a result of separation.

### To exempt separated children from transfer under the Dublin Regulation

While Article 6 of the Regulation stipulates that a separated child's application for asylum should be examined in the Member State where a member of his/her family is present, if the child does not have a family member in another Dublin state the Regulation requires that his/her application should be considered in the Member State where it was first lodged. Member States are technically complying with this provision transferring a child, in the absence of family members, to the Member State where he/she first applied for asylum. However, this formulation does not properly reflect the UN Convention on the Rights of the Child which requires that the best interests of the child should be a primary consideration in all actions concerning children. The best interests of children will rarely be served by being uprooted and transferred back to a state where they have no ties or family members. ECRE's research suggests that the current application of Article 6 is in practice causing hardship to children and failing to protect the best interests of the child.

**Recommendation:**

7. Amend Article 6 to require that the Member State responsible for examining the application of a separated child shall be that where a member of his or her extended family is present, provided that this is in the best interests of the child. In the absence of a family member, the Member State responsible for examining the application shall be that where the child has currently lodged his/her application for asylum.

### To avoid the disproportionate use of detention during Dublin procedures

Though there is no specific provision for detention in the Dublin II Regulation, several Member States are increasingly detaining asylum seekers in order to effect Dublin transfers, while some states also detain returnees. Other states have recently announced legislative proposals for an increase in the detention of Dublin II applicants. This is of grave concern. Asylum seekers may have already suffered imprisonment and torture in the country from which they have fled. Therefore, the consequences of detention may be particularly serious, causing severe emotional and psychological stress and may amount to inhuman and degrading treatment. Asylum seekers should only be detained in exceptional cases, and full procedural safeguards should always be ensured.<sup>10</sup> Alternative, non-custodial measures such as reporting requirements should always be considered before resorting to detention and unaccompanied minors should never be detained under any circumstances.

#### Recommendation:

8. Add a provision restricting the detention of Dublin claimants to a measure of last resort where non-custodial measures have been demonstrated not to work on an individual basis. Detention must be subject to procedural safeguards, and limited to the minimum time required to meet its lawful purpose.

### To ensure the consistent application of adequate reception facilities to Dublin applicants

The Dublin II Regulation does not explicitly refer to the reception conditions that should be afforded to those who are transferred under its provisions. However, ECRE's research has revealed that in some states Dublin transferees are afforded lesser, or no, access to reception conditions. An additional problem is the huge disparity in reception conditions from one Dublin state to another in relation to accommodation, material benefits and access to health care.<sup>11</sup> This problem is particularly acute in relation to the provision of psychiatric care and treatment for traumatised asylum seekers. In some Dublin states there are currently no or extremely limited psychiatric facilities.

#### Recommendation:

9. Add a provision requiring that Dublin II claimants receive the same reception conditions as other asylum seekers in line with the EC Reception Standards Directive.
10. Member States should apply Article 3 (2) of the Regulation to take responsibility for cases where there is evidence that adequate medical or trauma treatment facilities would not be available in the responsible Dublin state.

<sup>10</sup> For further information see ECRE's position paper on the Detention of Asylum Seekers, 1996.

<sup>11</sup> See ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are asylum seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation, November 2005.



## ECRE's Ten Recommendations for Reform

1. Amend Article 16 to explicitly oblige the responsible Dublin state not to remove an asylum seeker until a full and fair examination of the individual claim has taken place.
2. Amend Articles 19 and 20 to provide all applicants with an automatic suspensive right of appeal against the decision to transfer responsibility to another Dublin state.
3. Extend the definition of 'family member' in Article 2 (i) (i) to include unmarried couples in a genuine and stable relationship as well as dependants, including close relatives who have no other family support and adult children unable to care for themselves, for example due to a medical condition.
4. Amend Article 7 to require reunification with family members granted subsidiary protection or otherwise legally resident in another Dublin state.
5. Amend Article 8 to require unification with a family member at any stage of the asylum procedure.
6. The humanitarian clause (Article 15) should be used widely and consistently to ensure its intended impact in avoiding undue hardship to families as a result of separation.
7. Amend Article 6 to require that the Member State responsible for examining the application of a separated child shall be that where a member of his or her extended family is present, provided that this is in the best interests of the child. In the absence of a family member, the Member State responsible for examining the application shall be that where the child has currently lodged his/her application for asylum.
8. Add a provision restricting the detention of Dublin claimants to a measure of last resort where non-custodial measures have been demonstrated not to work on an individual basis. Detention must be subject to procedural safeguards and limited to the minimum time necessary to meet its lawful purpose.
9. Add a provision explicitly requiring that Dublin II claimants receive the same reception conditions as other asylum seekers in line with the EC Reception Standards Directive.
10. Member States should apply Article 3 (2) to take responsibility for cases where there is evidence that adequate medical or trauma treatment facilities would not be available in the responsible Dublin state.

For further information contact the European Council on Refugees and Exiles (ECRE) at:

ECRE Brussels  
 Richard Williams, EU Representative  
 Rue Belliard, 205 - Box 14  
 B- 1040 Brussels  
 Tel: +32 (0) 2.514.59.39  
 Fax: +32 (0) 2.514.59.22  
 E-mail: rwilliams@ecre.org

ECRE London  
 Chris Nash, Senior Legal Officer  
 103 Worship Street  
 London EC2A 2DF, UK  
 Tel: +44 (0) 20 7377 7556  
 Fax: +44 (0) 20 7377 7586  
 E-mail: cnash@ecre.org

Web : <http://www.ecre.org>



### Liite 3. Lehdistötiedote Stop transfers.



#### Stop sending asylum seekers to Greece

Brussels, 29 October 2010. In a letter to EU governments, ECRE and its member organisations across Europe call on EU countries to follow the example of Belgium, the UK, Iceland and Norway, which have stopped sending asylum seekers to Greece and are examining the cases nationally.

*"Frontex, the EU Borders Agency, [will send border guards to help Greece](#) to stop migrants from entering across the land border with Turkey. Paradoxically, at the same time, most Member States investing resources and personnel in Frontex operations keep on putting more pressure on the Greek system by sending asylum seekers there. European countries need to be serious about EU solidarity",* said Bjarte Vandvik, ECRE's Secretary General.

#### The rights of refugees are violated in Greece: the evidence

In Greece, most people in need of international protection do not even have the opportunity to have their asylum claims heard. There are in Greece now more than 52,000 asylum cases to be examined. At the main asylum applications centre in the country, in Athens, only around 20 applications are accepted every week.

For those few who actually manage to apply for asylum in Greece, there's no chance of being recognised as a refugee. Virtually no asylum seekers (0.3%) were granted international protection in Greece in 2009. For instance, while no Iraqi was recognised as a refugee in Greece, 77% of Iraqi asylum seekers were granted international protection in Germany.

The overwhelming evidence about the dysfunctional asylum system in Greece is starting to have consequences on European Governments' policies. **Belgium** (as of 10 October 2010), **Norway** (on 15 October 2010), the **UK** (on 17 September 2010), and **Iceland** (14 October 2010) have already stopped sending asylum seekers to Greece. They have decided to examine these claims substantively in their own countries. The **Netherlands** is suspending transfers for those who challenge the decision to go to Greece (since 6 October 2010).

The [European Court of Human Rights has also stated](#) that all transfers will be temporarily suspended in any case where an asylum seeker challenges his or her return to Greece.

Only last week, the [UN Special Rapporteur on Torture, Manfred Nowak](#), reported on the enormous difficulties to gain access to the asylum procedure in Greece as well as the poor conditions faced by migrants and refugees in detention. As a conclusion to these findings, the UN has also called on the EU to stop transfers of asylum seekers to Greece and to renegotiate the Dublin II Regulation. This follows a similar call from Thomas Hammarberg, the Council of Europe Commissioner for Human Rights, to stop all transfers to Greece due to the extremely harsh conditions asylum seekers face there.

#### The Dublin system needs to be changed – The opportunity is here

The European Commission, EU governments and the European Parliament are currently discussing how to reform the Dublin system. ECRE has called for a complete revision of the Dublin Regulation, which currently allows refugees to be sent back to countries that do not provide sufficient protection. As a first step in the right direction, ECRE supports the establishment of a mechanism to suspend transfers of asylum seekers to states that cannot guarantee a full and fair examination of their claims or proper reception standards. Suspension should also be accompanied by supporting measures that seek to rectify the asylum situation in a Member State. Currently, only a few states have stopped transfers to Greece. A European suspension mechanism would compel all Member States to share responsibility and act coherently.

According to the Dublin Regulation, as a general rule, the first EU Member State that an asylum seeker enters should be the one to examine the asylum application. It has become clear that the Dublin system is failing both Member States and people in need of international protection. It creates more pressure on European States located at the EU borders and it fails to protect the rights of asylum seekers because it does not take account of the fact that a



person's chance of being recognised as a refugee varies widely from one EU country to another.

#### **Further information**

- For further information on the Dublin Regulation, see ECRE, *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, available at [http://www.ecre.org/resources/policy\\_papers/1058](http://www.ecre.org/resources/policy_papers/1058) and ECRE, *Comments on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, available at: [http://www.ecre.org/resources/policy\\_papers/1342](http://www.ecre.org/resources/policy_papers/1342)

- ECRE supports **Greece's recent efforts to reform their asylum system**. For further information on the Greek Action Plan on Asylum and Migration Management, see: [http://www.ydt.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=EN&perform=view&id=3246&Itemid=443](http://www.ydt.gr/index.php?option=ozo_content&lang=EN&perform=view&id=3246&Itemid=443)

- The **European Council on Refugees and Exiles** (ECRE) is a network of 68 refugee-assisting organisations in 30 European countries, working together to protect and respect refugees. [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

#### **Contact :**

Ana Fontal  
ECRE Media Officer  
[afontal@ecre.org](mailto:afontal@ecre.org)  
+32 (0) 2 212 08 12  
+32 (0) 495 241 316

Maria Hennessy  
ECRE Advocacy Officer  
[mhennessy@ecre.org](mailto:mhennessy@ecre.org)  
+32 (0) 2 212 0819